Bessere Rechtsetzung in Europa

DEUTSCHLAND



OECD

Copyrighted material

Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland 2010

OECD

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen von 30 demokratischen Staaten gemeinsam an der Bewältigung von Herausforderungen der Globalisierung im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich arbeiten. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und durch sie ausgelöster Befürchtungen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften nimmt an den Arbeiten der OECD teil.

OECD *Publishing* sorgt dafür, dass die Ergebnisse der statistischen Analysen und der Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards weite Verbreitung finden.

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Organisation bzw. der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten oder der Europäischen Union wider.

ISBN 978-92-64-08595-4 (Print)
ISBN 978-92-64-08596-1 (PDF)

Publikationsreihe: *Better Regulation in Europe*
ISSN 2079-035X (Print)
ISSN 2079-0368 (Online)

Originaltitel: *Better Regulation in Europe: Germany* 2010.
Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern.

Foto(s): Deckblatt © Ronald Hudson/Fotolia.com.

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: *www.oecd.org/publishing/corrigenda*
© OECD 2010

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die OECD wird in geeigneter Weise als Quelle und Urheberrechtsinhaber genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: *rights@oecd.org*. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter *info@copyright.com* oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter *contact@cfcopies.com*.

Vorwort

Der OECD-Bericht über bessere Rechtsetzung in Deutschland ist Teil einer Reihe von Länderberichten, die die OECD-Direktion Öffentliche Governance und räumliche Entwicklung in Partnerschaft mit der Europäischen Kommission lanciert hat. Ziel dieser Berichte ist die Beurteilung der Kapazitäten für das Regulierungsmanagement in den 15 ursprünglichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich). Dies umfasst die Untersuchung der Trends der Entwicklung dieser Kapazitäten sowie die Identifizierung von Defiziten im Vergleich zu dem, was von der OECD und der EU in ihren Leitlinien und Regeln für bessere Rechtsetzung als gute Praxis betrachtet wird.

Für die Länder, die an den multidisziplinären Prüfungen teilgenommen hatten (für Belgien, Luxemburg, Österreich und Portugal war dies nicht der Fall), bietet dieses Projekt auch Gelegenheit, den Prozess zu erörtern, der sich an die Veröffentlichung der entsprechenden Berichte anschloss, und zu untersuchen, was in Bezug auf die dort formulierten Empfehlungen unternommen wurde. Der multidisziplinäre Bericht für Deutschland erschien 2004 (OECD, 2004, *OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform: Deutschland – Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung*).

Deutschland gehört zusammen mit Belgien, Finnland, Frankreich, Schweden und Spanien zur zweiten Gruppe der Prüfländer. Die erste Gruppe bildeten Dänemark, die Niederlande, Portugal und das Vereinigte Königreich, für die die Prüfberichte im Mai 2009 veröffentlicht wurden. Die übrigen Länder werden im zweiten Halbjahr 2010 folgen.

Die Prüfungen werden anschließend als Grundlage für einen zusammenfassenden Bericht dienen, in den auch die Erfahrungen anderer OECD-Länder einfließen sollen. Damit bietet sich die Möglichkeit, die Ergebnisse der Prüfungen in einer breiteren internationalen Perspektive zu betrachten und die Aussichten für die Regulierungsreformen der kommenden zehn Jahre aufzuzeichnen.

Copyrighted material

Inhaltsverzeichnis

Tabellen

Abbildungen

Kästen

Copyrighted material

Abkürzungsverzeichnis

AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
ATLAS	Automatisiertes Tarif- und lokales Zollabwicklungssystem
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BaköV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BGBl	Bundesgesetzblatt
BK	Bundeskanzleramt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
CDU	Christlich Demokratische Union
CIO	IT-Beauftragter (Chief Information Officer)
CSU	Christlich Soziale Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIN	Deutsches Institut für Normung
DLT	Deutscher Landkreistag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
eANV	Elektronisches Abfallnachweisverfahren
EEG	Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)
ELENA	Elektronischer Entgeltnachweis
ePRTR	Elektronisches Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister
EPTA	European Parliamentary Technology Assessment
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union

eVA	Elektronische Verdachtsanzeige bei Geldwäsche
FDP	Freie Demokratische Partei
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
IMK	Innenministerkonferenz
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
MEG	Mittelstands-Entlastungsgesetz
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
RKM	Regulierungskosten-Modell
SBD	Statistisches Bundesamt Deutschland
SKM	Standardkosten-Modell
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Deutschland in Zahlen und Fakten



Quelle: CIA factbook, *https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html.*

Deutschland in Zahlen und Fakten

Land		
Gesamtfläche (1 000 km²):	357	
Landwirtschaftliche Fläche (1 000 km²):	53 (2006)	
Größte Stadtgebiete (Einwohner in Tausend):	Berlin	3 395
	Hamburg	1 774
	München	1 260
Menschen		
Einwohner (in Tausend):	82 257	
Einwohner je km²	230	
Bevölkerungswachstum (2005/2006):	0.1 %	
Erwerbspersonen insgesamt (in Tausend):	42 520	
Arbeitslosenquote (in % der zivilen Erwerbsbevölkerung):	8.2% (2009)	
Wirtschaft		
Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Mrd. US-$:	2 927	
BIP je Einwohner (in US-$ Kaufkraftparitäten):	35 600	
Exporte von Waren und Dienstleistungen (in % des BIP):	45	
Importe von Waren und Dienstleistungen (in % des BIP):	40	
Währungseinheit:	Euro	
Regierung und Verwaltung		
Exekutive:	Parlamentarisches System	
Legislative:	Zweikammersystem	
Letzte Bundestagswahlen:	27. September 2009	
Nächste Bundestagswahlen:	2013	
Staatsaufbau:	Föderale Republik	
Datum des Beitritts zur EU:	Gründungsmitglied	
Sitzverteilung im Bundestag (Zahl der Sitze):	CDU/CSU	239
	SPD	146
	FDP	93
	Die Linke	76
	Bündnis 90/Die Grünen	68
	Insgesamt	**622**

Anmerkung: 2008, sofern nicht anders angegeben.

Quelle: OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2008, OECD in Zahlen 2009, OECD Employment Outlook 2009 und *OECD Regierung und Verwaltung auf einen Blick 2009.*

Zusammenfassung

Wirtschaftlicher Hintergrund und Antriebsfaktoren für bessere Rechtsetzung

Das Bestreben, den Regulierungsstaat zu verschlanken, den Verwaltungsapparat zu verkleinern und die rechtlichen Rahmenbedingungen zu vereinfachen, ist seit mehreren Jahrzehnten Bestandteil der Politik deutscher Regierungen. Wie in vielen anderen OECD-Ländern wird die Regulierungsreform als Ergänzung zu strukturellen und anderen Reformen gesehen, die der Modernisierung der deutschen Wirtschaft und öffentlichen Verwaltung dienen. Allerdings wurden oft nur langsam und zaghaft Fortschritte erzielt, da Reformvorhaben nicht immer zu befriedigenden Ergebnissen führten.

Seit dem letzten OECD-Bericht zur Regulierungsreform, der im Jahr 2004 erschien, ist es unter dem Antrieb einer erneuten politischen Verpflichtung zu besserer Rechtsetzung zu wesentlichen Entwicklungen gekommen. In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit" vom 11. November 2005, welche die Grundlage für das Programm der damaligen Regierung bildete, wurde bessere Rechtsetzung als wichtiges Mittel zum Erreichen wirtschaftlicher Ziele genannt. Langfristiges Ziel ist es, Deutschland in den nächsten zehn Jahren wieder an die Spitze zu führen. Auf Grund zahlreicher Beschwerden aus der Wirtschaft über hohen bürokratischen Aufwand beschloss die Bundesregierung ein neues Programm zur Verringerung von Verwaltungslasten und zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren für Unternehmen, um ihnen mehr Freiraum für neue Initiativen und produktive Tätigkeiten zu geben. Auch in anderen Bereichen wurden verstärkt Anstrengungen unternommen, den Fortschritt zu beschleunigen und neue Ansätze zu Fragen wie der Einführung von E-Government sowie für neue institutionelle Unterstützungsstrukturen zu finden.

Bessere Rechtsetzung ist darüber hinaus stark in die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung der EU eingebettet. Deutschland hebt den engen Zusammenhang zwischen seinen Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung und der Lissabon-Strategie hervor. Vorhaben auf EU-Ebene werden positiv in Maßnahmen des Bundes umgesetzt. Deutschland reagierte konstruktiv auf externe Anreize. Gute Beispiele sind die Festlegung von Zielen zur Verringerung von Verwaltungslasten und die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie. Eine bürgerfreundlichere und wirksamere Verwaltung durch E-Government sind weitere wichtige Faktoren im Bestreben um bessere Rechtsetzung im Zuge der fortlaufenden Modernisierung des Staates.

Die Sicherung der Qualität der Rechtsvorschriften ist jedoch nicht nur ein Anliegen der Bundesregierung. Auch das Parlament beteiligt sich aktiv, insbesondere bei der Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsstelle zur Lastenverringerung, dem Nationalen Normenkontrollrat[1]. Die Länder entwickeln ihrerseits seit langem und in unterschiedlichem Ausmaß eigene Initiativen, von denen viele diejenigen des Bundes widerspiegeln, z.B. die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und die Verringerung der Verwaltungslasten für Unternehmen. Sofern für letzteres das Standardkosten-Modell (SKM) angewandt wird, ist die methodologische Vergleichbarkeit und Abstimmung mit der Bundesebene sichergestellt.

Verwaltungsstrukturen für bessere Rechtsetzung

Wie in anderen OECD-Ländern ist das Regulierungsmanagement stark von verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Strukturen und Traditionen geprägt. In Deutschland trugen sie entscheidend dazu bei, die Stabilität zu wahren und eine tiefe Achtung vor dem Gesetz zu sichern. Gleichzeitig sind schnelle Fortschritte in diesem System eher schwierig zu erreichen, insbesondere bei der Förderung eines starken gemeinsamen Standpunkts zum Reformbedarf und bei der Entwicklung eines Ansatzes, bei dem bessere Rechtsetzung mehr ist als die bloße Gewährleistung der Qualität von Rechtsvorschriften. Die rechtsstaatliche Tradition sorgt für eine sehr positive Achtung vor dem Gesetz, doch behindert sie mitunter auch Innovationen und die Entwicklung eines weiter gefassten Verständnisses der Qualität der Rechtsetzung. Auch das Ressortprinzip erschwert die Entwicklung eines gemeinsamen Standpunkts. Nicht zuletzt die föderale Struktur Deutschlands, in der die Länder sowohl in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch in der Umsetzung von Bundesgesetzen eine entscheidende Position einnehmen, schafft eine komplexe Umgebung für die Entscheidungsfindung. Derzeit werden zwei wichtige Reformen der föderalen Struktur unternommen, die eine bessere Grundlage für Reformbemühungen schaffen sollen und bei Elementen des Systems ansetzen, die Veränderungen verzögern. In Kasten I.1 werden die wesentlichen Eigenschaften der föderalen Struktur Deutschlands erläutert.

Die Föderalismusreform I gilt als die umfangreichste Änderung in der Geschichte des Grundgesetzes. Sie zielte in erster Linie darauf ab, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu erhöhen, die Verteilung der politischen Zuständigkeiten klarer zu regeln und die Entscheidungsprozesse im Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen.

Kasten I.1 **Föderale Struktur und Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Verwaltungsebenen**

Die Bundesrepublik Deutschland wurde 1949 als parlamentarische Demokratie gegründet. Nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 erhöhte sich die Zahl der Bundesländer mit den fünf Ländern aus der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik auf sechzehn. Jedes Bundesland hat eine eigene Verfassung, ein Parlament, eine Regierung, eigene Verwaltungsstrukturen und Gerichte. Deutschlands Institutionen und Rechtssystem beruhen auf einer langen und starken Tradition des Rechtsstaats und kooperativen Föderalismus.

Es gibt drei Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen). Die sechszehn Bundesländer sind eigenständig und üben in den im Grundgesetz festgelegten Bereichen Staatsgewalt aus. Die Kommunen umfassen 12 200 Städte und Gemeinden sowie 301 Landkreise. Sie sind zwar Teil der Länder, jedoch mit eigenen Kompetenzen und einer gewissen Unabhängigkeit ausgestattet (siehe Kapitel 8).

Im Jahr 2006 klärte eine wichtige Verfassungsreform, die Föderalismusreform I, das Verhältnis und die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Unter anderem stärkte die Reform die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Bereichen von supranationaler Bedeutung, schaffte Rahmengesetze ab, wies eine Reihe von zuvor konkurrierenden Kompetenzen entweder dem Bund oder den Ländern zu und verringerte die Möglichkeiten zur politischen Blockade, indem die Anzahl der Gesetze verringert wurde, die der Zustimmung des Bundesrats bedürfen. Mit der Reform erweiterten sich die Gesetzgebungskompetenzen der Länder, so dass diese nun für den Strafvollzug, das Versammlungsrecht sowie Ladenöffnungszeiten zuständig sind. Die Länder führen die Bundesgesetze weiterhin als eigene Angelegenheit aus. Bestimmt der Bund jedoch das Verwaltungsverfahren und die Einrichtung der Behörden, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Solche Abweichungen sind nur in sehr begrenzten Ausnahmefällen möglich, welche der Zustimmung des Bundesrats bedürfen.

Die Reform hat zur Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern sowie zu einer klareren Verteilung der politischen Zuständigkeiten beigetragen. Sie hat das Gesetzgebungsverfahren beschleunigt und die Transparenz erhöht. Sie förderte die Zweckmäßigkeit und Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Ein wichtiger Effekt der Reform ist, dass sich die Zahl der Gesetze verringerte, für die die Zustimmung des Bundesrats erforderlich ist. Zwischen September 2006 und Februar 2009 war dies für 39% der Gesetze der Fall, im Vergleich zu 53% vor der Reform. Die Länder haben von ihren neuen Befugnissen Gebrauch gemacht. Gemäß Art. 72 des Grundgesetzes können sie in einer Reihe von Bereichen des materiellen Rechts von den Bundesregelungen abweichende Regelungen treffen. Gemäß Art. 84 können sie abweichende Regelungen in Bezug auf das Verwaltungsverfahren und die Einrichtung der erforderlichen Behörden treffen. Bis Juli 2009 wurde Art. 72 (3) des Grundgesetzes von zwei Ländern zweimal in Anspruch genommen (in Fragen des Jagdwesens); Art. 84 (1) (2) wurde zweimal in Anspruch genommen (Sozialrecht).

Gesetzgebungskompetenzen

Das Grundgesetz regelt sehr detailliert die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen. Dabei wird unterschieden zwischen Kompetenzen der Länder, Kompetenzen des Bundes und konkurrierenden Kompetenzen.

- *Ausschließliche Kompetenzen des Bundes*. Der Bund ist nur in den Bereichen für Gesetzgebung und Umsetzung zuständig, die im Grundgesetz ausdrücklich genannt sind oder in denen sich die Zuständigkeit aus dem Grundgesetz ergibt, oder in denen sich die Zuständigkeit aus einer ungeschriebenen Kompetenz ableitet. Dazu zählen die Bereiche, die üblicherweise in die Zuständigkeit von Zentralstaaten fallen sowie jene, die einheitlich geregelt werden sollten, z.B. auswärtige Angelegenheiten, Armee, Verteidigung, Staatsangehörigkeit, Währungswesen, Zölle, Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland, Grenzschutz, Eisenbahnen, Luftverkehr, Post- und Telekommunikation, Urheberrecht, Terrorismusabwehr und Kernenergie.
- *Konkurrierende Kompetenzen*. Die konkurrierenden Kompetenzen (Kompetenzen, die den Ländern zufallen, bis der Bund eine Regelung vornimmt) umfassen bürgerliches Recht, Strafrecht, öffentliche Fürsorge, Lebensmittel- und Arzneimittelrecht, Verkehr, Naturschutz, Hochschulzulassung und -abschlüsse und die Raumordnung. Die Zuständigkeit liegt bei den Ländern, wenn der Bund keine eigenen Gesetze auf diesem Gebiet erlässt. In einigen Bereichen kann der Bund seine Gesetzgebungskompetenz nur solange ausüben, wie dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.
- *Kompetenzen der Länder*. Die Länder haben relativ wenige, dafür aber wichtige ausschließliche Kompetenzen. Dazu zählen ihre eigenen Verfassungen, innere Sicherheit und Polizei, Bildung, Kultur und Rundfunkrecht. Eine zentrale exklusive Kompetenz ist das Kommunalrecht. Nur die Länder sind befugt, den Kommunen Aufgaben zu übertragen, und sie sind allein für die Organisation der Kommunen zuständig.

Verwaltungskompetenzen (Umsetzungskompetenzen)

In der Praxis werden die meisten Gesetze auf Bundesebene verabschiedet und von den Ländern ausgeführt. Diese können dabei relativ frei entscheiden, wie sie die Bundesgesetze sowie ihre eigenen Gesetze ausführen. Deshalb wird das deutsche System auch oft als „Exekutivföderalismus“ beschrieben. Es gibt drei Formen der Ausführung, wobei im Allgemeinen der erste Ansatz verfolgt wird:

- In der Regel sind die Länder zuständig für die Ausführung von Bundesgesetzen, während der Bund lediglich die Rechtmäßigkeit dieses Verwaltungshandelns überwacht und allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann. Die Verwaltungskosten werden von den Ländern getragen.
- Die Länder können Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen. In diesem Fall trägt der Bund die Kosten.
- Der Bund führt Gesetze direkt aus, z.B. in den Bereichen auswärtige Angelegenheiten, Bundeswehrverwaltung und Verwaltung des Bundeshaushalts. Viele der vom Bundeskabinett verabschiedeten Verordnungen bedürfen dabei der Zustimmung des Bundesrats.

Die Föderalismusreform 2006 wirkte sich entscheidend auf die Fähigkeit der Länder zur Selbstorganisation aus. Die Abschaffung der Rahmengesetze und die Schaffung des Abweichungsrechts stärkten ihre organisatorische Souveränität. Die Länder sind zuständig für die Einrichtung der Behörden und die Regelung von Verwaltungsverfahren. Selbst wenn in diesem Bereich eine Regelung auf Bundesebene verabschiedet wird, können die Länder nun in Abweichung vom Bundesrecht ihre eigenen Regelungen verabschieden. Ein gesetzlicher Ausschluss dieser möglichen Abweichung durch die Länder, welche die Zustimmung des Bundesrats erfordern würde, ist jetzt nur in Ausnahmefällen zulässig, in denen eine einheitliche nationale Regelung erforderlich ist. Ein solcher Bedarf besteht beispielsweise im Fall des Umweltverfahrensrechts.

Entwicklungen im Bereich bessere Rechtsetzung und wesentliche Ergebnisse dieser Überprüfung

Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung

Seit der letzten OECD-Länderprüfung im Jahr 2004 hat es wesentliche Entwicklungen gegeben. Ein sorgfältig strukturiertes Programm zum Abbau von bürokratischen Belastungen für Unternehmen („Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung"), das im Jahr 2006 verabschiedet wurde, ist die Hauptstütze der aktuellen Bundespolitik zu besserer Rechtsetzung. Daneben gibt es ein weitreichendes Programm zur Förderung von E-Government als Stütze für Unternehmer und Bürger („Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen einschließlich des Programms E-Government 2.0"), ebenfalls aus dem Jahr 2006. Es besteht ein wachsendes Interesse an dem Aspekt der Nachhaltigkeit. Weiterhin wird großer Wert auf die Qualität von Rechtsvorschriften gelegt, unterstützt von jüngsten Initiativen, wie der Einführung der eNorm-Software sowie von Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Klarheit. Maßnahmen zur Vereinfachung des Bestands an gesetzlichen Regelungen wurden ebenfalls mit Nachdruck gefördert.

Die Bundesregierung ist mittlerweile dabei, gemeinsam mit einigen Bundesländern einige wichtige Veränderungen durchzusetzen. Durch die Einrichtung der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt ist das Thema bessere Rechtsetzung näher an das Zentrum der Regierung und die Initiativen von Schlüsselressorts, einschließlich der Ministerien der Justiz und des Innern, gerückt worden. Das Bundesprogramm zum Abbau von Verwaltungslasten hat insbesondere das Bewusstsein für die Kosten von Rechtsetzung und für die Auswirkungen auf Unternehmen (und Bürger) geschärft. Damit ist der Grundstein für künftige Entwicklungen gelegt worden. In jüngster Zeit haben Bundesregierung und Bundestag Pläne für eine Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung entwickelt.

Die Prozesse für bessere Rechtsetzung bleiben den deutschen Traditionen verhaftet. Es besteht nur eine schwache Verbindung zwischen lange etablierten und oft hoch komplexen Strukturen und Verfahren der Gesetzgebung (in Form gegossen in der GGO) einerseits und neuen Prozessen, wie Folgenabschätzung, dem Programm zum Bürokratieabbau und offeneren Konsultationsverfahren. Die neuen Instrumente werden eher an den bestehenden Rahmen angepasst, als dass die Möglichkeit ergriffen wird, sie als Hebel für grundsätzlichere Veränderungen anzuwenden. So hebt sich die Folgenabschätzung beispielsweise nicht klar als eigenständiger Mechanismus im Gesetzgebungsverfahren aus dem Gesamtrahmen der GGO hervor. Damit bleibt die Gelegenheit ungenutzt, politische Gestaltungsprozesse aus einer neuen Perspektive zu betrachten.

Die strategische Beziehung zu hochrangigen politischen Zielen, insbesondere der Wirtschaftspolitik, ist noch nicht eindeutig erkennbar. Trotz der anerkannt wichtigen Beziehung zwischen Lastenabbau und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit treten die strategische Bedeutung und der Zweck besserer Rechtsetzung nicht deutlich zu Tage, und es gibt keine klaren Verbindungen zu übergreifenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Krisenbewältigung. Effektives Regulierungsmanagement (das über den Lastenabbau hinausgeht), kann einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zur Unterstützung weiterer Strukturreformen leisten. Die Dimension der Nachhaltigkeit ist noch nicht voll ausgeschöpft worden.

Bislang fehlt es an einer „gemeinsamen" Perspektive für bessere Rechtsetzung. Auf diese Zersplitterung hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen. Mehr Aufmerksamkeit sollte sowohl auf den Gesamtzusammenhang als auch auf die Verbindungen zwischen bestimmten Programmen gelenkt werden. Die Identität der besseren Rechtsetzung muss stärker und klarer herausgearbeitet werden, zum Nutzen aller internen und externen Betroffenen.

Der Anwendungsbereich der Prozesse der besseren Rechtsetzung ist weiterhin recht eng begrenzt, und das Programm zum Bürokratieabbau scheint einen großen Teil des politischen Schwungs absorbiert zu haben. Die Agenda ist etwas zu stark auf die Messung (und Senkung) der Kosten ausgerichtet, so dass die Nutzenanalyse im Hintergrund steht. Parallel dazu muss die prospektive Folgenabschätzung gestärkt werden. Die Möglichkeit dafür wird mit der Entwicklung einer Dimension der Nachhaltigkeit geschaffen. Bislang war die Kommunikation größtenteils beschränkt auf das Programm zum Bürokratieabbau. Der jüngste Jahresbericht der Bundesregierung zum Bürokratieabbau ist die wichtigste allgemein verfügbare Veröffentlichung zu besserer Rechtsetzung. Strategien oder Maßnahmen für bessere Rechtsetzung werden nicht erkennbar kommuniziert, abgesehen von ihrer Erwähnung in den Koalitionsvereinbarungen. Dadurch bekommen die betroffenen Akteure (innerhalb und außerhalb der Verwaltung) kein klares Bild darüber vermittelt, was erreicht worden ist und wie dies zur Verwirklichung größerer politischer Ziele beiträgt.

Die retrospektive Evaluierung (ex post) des Erfolgs oder Misserfolgs der Programme für bessere Rechtsetzung wird im Allgemeinen ad hoc durchgeführt. Eine beachtenswerte Ausnahme ist das E-Government-Programm, dessen erste Version vor dem Start des aktuellen Programms einer Überprüfung unterzogen wurde. Es hat aber keine Evaluierung der aktuellen Verfahren für die prospektive Folgenabschätzung gegeben. Eine regelmäßige Evaluierung der Programme würde dazu beitragen, die Wirksamkeit künftiger Reformen zu verbessern und Unternehmer und Bürger stärker einzubeziehen.

E-Government ist ein Grundpfeiler der Politik der Bundesregierung zur Modernisierung und Verschlankung der Bundesverwaltung und kann wesentliche Impulse für bessere Rechtsetzung geben. E-Government-Initiativen können auch dazu beitragen, einen Kulturwandel innerhalb der Verwaltung zu beschleunigen, da die IT-Gesellschaft das Prinzip unabhängiger und isolierter Bundesministerien in Frage stellt. Die Möglichkeiten, E-Government zu nutzen, um Bürokratie abzubauen und öffentliche Beteiligung und Kommunikation transparenter zu gestalten, sind noch nicht ausgeschöpft. Das Programm „E-Government 2.0" ist integraler Bestandteil der Strategie und umfasst einige nützliche Initiativen, darunter die einheitliche Behördenrufnummer, in Zusammenarbeit mit den Ländern. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie hat der Einrichtung von zentralen Anlaufstellen (One-Stop-Shops) und der elektronischen Erbringung von Dienstleistungen einen starken Schub gegeben. Die Ergebnisse sind vielversprechend, doch Deutschland ist sich dessen bewusst, dass das IKT-Potenzial weiter ausgeschöpft werden muss. Die Entwicklung von E-Government-Initiativen in einem föderalen Staat ist anerkanntermaßen eine gewaltige Herausforderung.

Institutionelle Kapazitäten für bessere Rechtsetzung

Seit dem OECD-Bericht von 2004 fanden wesentliche institutionelle Entwicklungen zur Förderung einer besseren Rechtsetzung statt. Die Einrichtung einer Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt sowie eines unabhängigen Beratungsgremiums, des Normenkontrollrats (NKR), sind die wohl wichtigsten Entwicklungen. Der Planungsstab im Kanzleramt unterstreicht die Bemühungen um eine bessere Abstimmung von Gesetzesvorschlägen. Das steigende Interesse an nachhaltiger Entwicklung spiegelt sich in der Schaffung einer weiteren Fachstelle im Bundeskanzleramt sowie zweier Beratungsgremien, des parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung und des unabhängigen Rats für nachhaltige Entwicklung, wider. Auch in den Fachressorts finden Veränderungen statt, wobei die für bessere Rechtsetzung und insbesondere für das Programm zum Abbau von Verwaltungslasten für Unternehmen zuständigen Stellen oder Mitarbeiter identifiziert werden. Die E-Government-Strategie wird durch eine neue institutionelle Struktur gefördert.

Diese Entwicklungen wirken den Zentrifugalkräften in Deutschland entscheidend entgegen und sollen mit der Tradition der voneinander abgegrenzten Ministerien, einer nach innen gerichteten Verwaltung und eines schwachen Zentrums brechen. Die neuen Einheiten verfügen über aktivere Verhandlungs-, Steuerungs- und Bewertungsfunktionen. Die Einrichtung des NKR als unabhängigen Wächter ist im Rahmen der deutschen institutionellen Tradition ebenso bemerkenswert. Ein wichtiges Merkmal des NKR ist, dass sein Mandat nicht dem politischen Zyklus folgt. Dennoch gibt es wenige Berührungspunkte zwischen den institutionellen Strukturen für bessere Rechtsetzung. Es wird immer wichtiger, den neuen Ansatz durch weitere institutionelle Entwicklungen zu konsolidieren, um die Einheitlichkeit und Klarheit der Maßnahmen für bessere Rechtsetzung zu erhöhen (nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der Verwaltung) und ihre Nachhaltigkeit über politische Zyklen hinweg vollständig zu gewährleisten. Ein vernetzter Ansatz der institutionellen Steuerung der besseren Rechtsetzung wird in mehreren EU-Ländern aus den gleichen Gründen wie in Deutschland (Vereinbarkeit mit Traditionen der Staatsführung) mit gewissem Erfolg getestet. Doch dieser Ansatz ist keine leichte Wahl. Es bedarf immer noch einer Art sichtbarer Führungseinheit und einer sorgfältigen Entwicklung.

Als Erstes muss die Zukunft, die Ansiedlung und der Auftrag der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt bekräftigt werden. Sie sollte als zentraler Akteur, Anker und Koordinator von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung in der Bundesregierung gestärkt werden. Ihre Ansiedlung ist entscheidend. Aus den Erfahrungen anderer europäischer Länder ergeben sich zwei Möglichkeiten: Zum einen kann die Geschäftsstelle Bürokratieabbau zentral bei der Regierung angesiedelt sein, zum anderen innerhalb eines Ministeriums, das auf Grund seines Mandats besonders für Aufgaben der besseren Rechtsetzung geeignet ist. Um als erkennbarer Hauptverantwortlicher für bessere Rechtsetzung fungieren zu können, muss der Auftrag der Geschäftsstelle über die wichtige, aber zu eng gefasste Frage der Bürokratielasten hinaus ausgeweitet werden. Ihre Nachhaltigkeit ist sicherzustellen, indem Mittel und Personal geprüft werden und untersucht wird, wie ihr Fortbestand über den politischen Zyklus hinweg gesichert werden kann. Als daran anknüpfender zweiter Schritt muss das Mandat des NKR erweitert werden. Es handelt sich hierbei im deutschen Kontext um eine institutionelle Innovation, die eine wichtige Ergänzung zu den internen Strukturen der Bundesverwaltung ist.

Es bedarf eines starken Abstimmungsnetzwerks, um die Arbeiten verschiedener Verwaltungsbereiche zur besseren Rechtsetzung zu bündeln. Auf dieses Thema hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen. Die Zersplitterung von Initiativen, die sich aufeinander beziehen sollten, muss rigoros angegangen werden. Neben dem Bundeskanzleramt sind insbesondere vier Ministerien mit besserer Rechtsetzung befasst: das Innenministerium, das zusammen mit dem Justizministerium die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzentwürfen und selbstständig die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Vorbereitung von Gesetzentwürfen prüft sowie für die Einführung des E-Government zuständig ist, das Justizministerium, das für die Qualität und Verfassungsmäßigkeit der Rechtsvorschriften zuständig ist, das Wirtschaftsministerium, das die Kosten von Gesetzentwürfen für Unternehmen und Verbraucher prüft sowie die deutschen Positionen in EU-Angelegenheiten vertritt und das Finanzministerium, das die Auswirkungen von Gesetzentwürfen auf den Haushalt prüft. Die Zuständigkeiten müssen nicht zentral gebündelt werden, wenn ein solider Rahmen vorhanden ist, der die Ministerien zusammenbringt. Dies beinhaltet, dass derzeitige Abstimmungsverfahren geprüft werden sollten und ihr Einfluss gestärkt und ausgeweitet werden muss. Das Mandat der einzigen Koordinierungsstelle dieser Art, des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau, beschränkt sich auf Verwaltungslasten.

Seit dem letzten OECD-Bericht wurden im Bereich des Kulturwandels innerhalb der Verwaltung Fortschritte erzielt. Die Notwendigkeit, bei Gesetzentwürfen die Verwaltungslasten für Unternehmen zu berücksichtigen, lenkte die Aufmerksamkeit auf die Kosten

und schuf Verständnis für die Folgen von Regierungshandeln. Allerdings hat sich dieses Interesse noch nicht auf andere Folgenabschätzungen ausgedehnt. Der Ansatz zur Förderung des Kulturwandels muss zwei Anforderungen erfüllen: Erstens benötigt er Durchsetzungskraft. Qualitätskontrolle, Anreizmechanismen und Sanktionen für Nichteinhaltung sind erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Verfahren respektiert und schlechte Entwürfe abgelehnt werden. Zweitens muss die Ausbildung im Bereich bessere Rechtsetzung einen hohen Stellenwert einnehmen.

Neben der Exekutive spielt das Parlament eine wichtige Rolle und trug positiv zur Entwicklung des Programms für den Bürokratieabbau bei. Das Parlament beteiligte sich auch aktiv an der Rechtsvereinfachung. Zudem nimmt auch das Interesse des Parlaments an Fragen der nachhaltigen Entwicklung rasch zu, was in dem vom Bundestag eingerichteten parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung zum Ausdruck kommt. Wie in einigen anderen europäischen Ländern deutet dies darauf hin, dass sich das Parlament dem Thema bessere Rechtsetzung verstärkt zuwendet.

Der langfristige Erfolg besserer Rechtsetzung hängt in Deutschland von einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Ländern ab, die u.a. gemeinsame Ziele definieren müssen. Weil es die föderale Natur des deutschen Staates widerspiegelt, gestaltet sich das deutsche System der Erstellung von Rechtsvorschriften komplex. Rechtsvorschriften werden auf Bundesebene erstellt, wenn sie Bereiche der Bundeskompetenz abdecken. Diese Gesetze werden in der Regel durch Rechtsvorschriften der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung von Bundesrecht ausgestaltet. (Die Länder können die Ausführung wiederum an die Landkreise und Kommunen delegieren, wodurch weitere ergänzende Rechtsvorschriften und Anweisungen entstehen können.) Die Länder verabschieden Gesetze und Rechtsvorschriften im Rahmen ihrer ausschließlichen Kompetenz (deren Ausführung sie entsprechend an die Landkreise und Kommunen delegieren können). Die Qualität der Rechtsvorschriften und die in diesem Regelungsablauf enthaltenen Lasten können nur durch gemeinsame Bemühungen angegangen werden.

Derzeit werden nahezu alle Vorhaben der besseren Rechtsetzung in Deutschland entweder auf Bundesebene oder auf Länderebene durchgeführt. Allerdings setzt sich allmählich die Einsicht durch, dass gemeinsame Bemühungen unternommen werden müssen, insbesondere hinsichtlich des Programms für Bürokratieabbau, das jetzt Pilotprojekte umfasst, in denen die Folgen der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder untersucht werden. Eine stärkere Präsenz der Länder bei der besseren Rechtsetzung ist erkennbar. Es besteht die Bereitschaft zu Experimenten, bei denen gleichgesinnte Länder zusammenarbeiten. Offenbar wählen immer mehr Länder einen dynamischen Ansatz, sowohl hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung als auch in Bezug auf ihre eigenen Initiativen.

Transparenz durch Konsultation und Kommunikation

Seit dem OECD-Bericht von 2004 hat es nur wenige signifikante Veränderungen bei den öffentlichen Konsultationen zu Gesetzesvorhaben gegeben. Die öffentlichen Konsultationen auf Ebene des Bundes sind formal in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) geregelt, in der festgelegt ist, dass die Ministerien sich frühzeitig und umfassend mit verschiedenen Interessenvertretern beraten müssen. In der Praxis haben einzelne Ministerien in Angelegenheiten wie Feedback, Zeitplanung, Veröffentlichung von Stellungnahmen, Auswahl der Konsultationspartner usw. erheblichen Freiraum. Informelle Vorabkonsultationen (mit Ländern, Kommunen und Verbänden) zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren, bevor der Gesetzentwurf verfasst wird, sind die Regel. Die Ergebnisse fließen in den Entwurfsprozess ein, und dieselben Beteiligten werden ein zweites Mal konsultiert. Konsultationen haben die Form institutionalisierter Verhandlungen und Vereinbarungen mit den wichtigsten betroffenen Akteuren, die von der Suche nach Konsenslösungen geleitet sind.

E-Konsultation ist ein wichtiger und stetig an Bedeutung gewinnender Bereich. Das erste Mal hatten die Bürger bei der E-Konsultation zum Bürgerportalgesetz 2008 die Möglichkeit, zu einem Gesetzentwurf auf Bundesebene direkt Stellung zu nehmen. Die Einführung des Bundesprogramms zur Entlastung der Unternehmen bot eine Gelegenheit, neue und offenere Ansätze für die öffentliche Beteiligung zu testen, und zwar durch den direkten Kontakt zu den Unternehmen.

Verglichen mit vielen anderen Ländern läuft das Konsultationsverfahren in Deutschland in einem frühen Stadium an. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen werden offenbar gehört und berücksichtigt. Zwar ist das Verfahren nicht besonders transparent, doch es trägt zur Konsensbildung bei und wird daher positiv bewertet. Bei den Konsultationen alles „richtig“ zu machen, ist vor allem in einem großen Land eine besondere Herausforderung. Verglichen mit einigen seiner europäischen Nachbarn schneidet Deutschland dabei recht gut ab.

Der Ansatz wird allerdings noch nicht den Anforderungen gerecht, die ein wirklich effektives, modernes und umfassendes öffentliches Konsultationssystem erfüllen muss. Die im OECD-Bericht von 2004 angesprochenen Punkte gelten großenteils noch immer. Die beiden wichtigsten Probleme sind mangelnde Transparenz und die Tatsache, dass außerhalb des etablierten Systems stehende Akteure, wenn überhaupt, kaum eine Möglichkeit haben, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen. Dadurch besteht verstärkt die Gefahr einer einseitigen Deutungshoheit und parteiischen Auslegung der Ergebnisse. Der Ausschluss betroffener Akteure, die nicht Teil des traditionellen Systems sind, führt wahrscheinlich dazu, dass innovative Ideen und nützliche Beiträge im Ansatz erstickt werden. Der so geschaffene Abstand zwischen der Verwaltung einerseits und den Bürgern und Unternehmen andererseits wirkt sich ungünstig aus, wenn man die Unterstützung der Bevölkerung für bessere Rechtsetzung gewinnen möchte.

Geschwächt wird das System auch durch das Fehlen klar erkennbarer und durchsetzbarer Regeln, die von allen Ministerien anzuwenden wären. Jedes Ministerium legt die GGO anders aus, was bedeutet, dass keine der betroffenen Gruppen (ob sie nun Teil des Systems ist oder außerhalb des herkömmlichen Netzwerks steht) sicher sein kann, wie die Konsultationen ablaufen werden. Einige „Insider“ unter den Interessenvertretern beklagen vor allem, dass die Fristen für Konsultationsrunden teilweise nicht vorhersagbar und oftmals sehr kurz sind. Das Fehlen von Kontrollen und von durchsetzbaren Sanktionen ist eine andere Schwachstelle des Systems. Der GGO fehlt es hier an Durchschlagskraft.

Der Zusammenhang zwischen prospektiver Gesetzesfolgenabschätzung und Konsultationen muss näher betrachtet werden. Laut der Gemeinsamen Geschäftsordnung sind Konsultation und Kommunikation mit den Betroffenen in verschiedenen Phasen der Gesetzesfolgenabschätzung erforderlich. Doch in der Praxis geht jedes Ministerium seinen eigenen Weg.

Entwicklung neuer Rechtsvorschriften

Seit 2005 ist die Anzahl der Bundesvorschriften kontinuierlich gesunken, teilweise auf Grund eines „Frühjahrsputzes“ im Regelungsbestand, aber auch auf Grund einer wesentlichen Verringerung der Anzahl neuer Bundesgesetze und nachrangiger Regelungen. Mit der Föderalismusreform, welche die Rahmengesetze abschaffte, soll der Umfang unnötiger neuer Gesetzestexte auf Länderebene verringert werden.

Verwaltungsverfahren, Regelungsqualität und Vorausplanung sind auf Bundesebene im Allgemeinen genügend berücksichtigt, was die Bedeutung widerspiegelt, die einem soliden und formalen Rahmen für die Gesetzgebung sowie der Erhaltung der Rechtsqualität in Deutschland beigemessen wird. Das Verwaltungsverfahrensgesetz bildet den Rahmen für die Gemeinsame Geschäftsordnung und wird durch sie ergänzt. Letztere

regelt die frühzeitige Konsultation der Länder. Rechtsqualität ist ein besonders ausgeprägtes Merkmal des deutschen Systems, das durch jüngste Entwicklungen wie der Elektronischen Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten, der eNorm-Software sowie von Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Klarheit untermauert wird. Verglichen mit anderen europäischen Ländern ist das Ausmaß dieses Gesamtpakets beeindruckend. Die eNorm-Software für die Erstellung von Gesetzentwürfen ist besonders interessant. Angesichts der Autonomie der Ministerien setzt sie einen wichtigen zentralen Standard, unterstützt die Abstimmung und erhöht die Transparenz.

Den Verfahren zur Vorausplanung wurden durch die Einrichtung einer eigenen Stelle im Bundeskanzleramt intern Impulse verliehen, doch sind weitere Bemühungen notwendig. Es gibt kein jährliches Arbeitsprogramm zur Ausgestaltung der Koalitionsvereinbarung wie in einigen anderen europäischen Ländern. Dies wirkt sich auf die Geschwindigkeit und Dauer von Konsultationen mit externen Beteiligten aus. Es handelt sich um verwaltungsinterne Absprachen. Die Öffentlichkeit erhält Informationen über die Gesetzesvorhaben der Regierung nur über die Koalitionsvereinbarung.

Auch starke Traditionen bremsen die Entwicklung neuer Ansätze. Ein strukturelles Problem in vielen europäischen Ländern, darunter auch Deutschland, sind beispielsweise seit langem bestehende Verwaltungsverfahren und Mechanismen der Qualitätskontrolle, die als Grundlage für die Entwicklung von Folgenabschätzungen genutzt werden, selbst wenn sie dafür nicht sonderlich geeignet sind. Es gibt keine grundlegende Neustrukturierung der Anforderungen, um Raum für einen neuen Ansatz zu schaffen.

Die prospektive Folgenabschätzung wurde in Deutschland Mitte der 1980er Jahre eingeführt und ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung verankert. Der gegenwärtige Ansatz beruht auf Änderungen im Rahmen des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, das Ende der 1990er Jahre ins Leben gerufen wurde. Vorgesehen ist dabei eine prospektive Prüfung (ist die Regelung notwendig, gibt es Alternativen?), eine begleitende Prüfung (während der Erarbeitung des Gesetzes) und eine retrospektive bzw. Ex-post-Evaluierung (um zu prüfen, ob das verabschiedete Gesetz die vorgesehenen Ziele erfüllt). Der Ansatz berücksichtigt wesentliche Folgen für die Umwelt, die Wirtschaft und die Gesellschaft. Das Verfahren wird auf Primärgesetze angewandt und deckt sekundäre Regelungen nur teilweise ab. Die größte Veränderung in jüngster Zeit war die Aufnahme von Bedingungen aus dem Regierungsprogramm zum Abbau von Verwaltungslasten für Unternehmen (Quantifizierung der Informationspflichten in Gesetzentwürfen), das eine bedeutende neue Dimension schuf. Auch die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsprüfung wird derzeit diskutiert. Die Bewertung von Verwaltungslasten leitete eine neue Kultur ein, in der die Ministerien die Perspektive der von einem neuen Gesetz betroffenen Gruppen stärker berücksichtigen.

Die Folgenabschätzung ist noch ein gutes Stück davon entfernt, die Entscheidungsfindung so zu prägen, wie sie dies sollte, nicht zuletzt um sicherzustellen, dass Deutschland angemessen auf den Regelungsdruck nach der Krise reagieren kann. Der Ansatz wirkt auf dem Papier umfassend, doch scheint die Praxis hinter den konzeptionellen Zielen zurückzubleiben – ein Thema, das bereits im OECD-Bericht aus dem Jahr 2004 eingehend behandelt wurde. Abschätzungen erfolgen meist erst zu einem recht späten Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren. Teil des Problems könnten politische und kulturelle Bedenken sein, sie in einem Kontext einzusetzen, in dem die Entscheidungsfindung von Anfang an sehr politisiert ist, in dem Ministerien gewohnt sind, autonom zu handeln, und in dem wichtige Akteure an einen relativ geschlossenen Prozess der Konsensbildung zu einem Thema gewohnt sind. Allerdings muss die Folgenabschätzung als Mittel zur tatsachengestützten Entscheidungsfindung angesehen werden, so dass die unvermeidlichen Eingeständnisse eine solide Basis haben und kein technokratischer Ersatz für die eigentliche Entscheidung sind.

Soll die Folgenabschätzung einen stärkeren Einfluss auf Entscheidungsfindung und Ergebnisse haben, müssen in vier Bereichen Maßnahmen ergriffen werden, in Bezug auf den institutionellen Rahmen, die methodische Unterstützung, die Transparenz und den Umfang. Der institutionelle Rahmen für die Steuerung der Folgenabschätzung ist höchst fragmentiert. In der Praxis geht jedes Ministerium seine eigenen Wege. Die Methode ist durch die Leitfäden des Innenministeriums gut beschrieben, geht jedoch nicht auf die Quantifizierung ein und wird durch die Zunahme der Zahl der eigenen Leitfäden der einzelnen Ministerien untergraben. Das Verfahren könnte transparenter sein. Dies betrifft interne Beteiligte (andere Ministerien), insbesondere aber externe Beteiligte, die nicht Teil des etablierten inneren Kreises informeller Konsultationen der Ministerien sind. Hinzukommt, dass das derzeitige System nur einige sekundäre Gesetze betrifft, dass es eventuell um den Aspekt der Nachhaltigkeit erweitert werden muss (dies wird derzeit diskutiert) und dass seine Wirkung auf das Parlament und die Länder ungewiss ist.

Seit dem Bericht von 2004 scheint es bei der Anwendung von Regelungsalternativen keine wesentlichen Entwicklungen gegeben zu haben. Es überstieg den Rahmen dieser Prüfung, einen genaueren Blick auf dieses wichtige Thema zu werfen. Der Grad, in dem Regelungsalternativen in Erwägung gezogen, geprüft und bewertet werden, scheint jedoch nicht den Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung zu entsprechen.

Handhabung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften

Die Bundesregierung hat den Normenbestand einem „Frühjahrsputz" unterzogen, mit dem seit der Veröffentlichung des OECD-Berichts von 2004 beeindruckende Ergebnisse erzielt wurden. In diesem Bericht war bereits vermerkt, dass Deutschland große Anstrengungen auf die Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften verwendet. Die Bundesregierung hat elf Gesetze verabschiedet, mit denen redundante Regelungen aufgehoben wurden. Mit dem Vereinfachungsgesetz wurde der Bestand an Umweltregelungen bereinigt. Der Bestand an Bundesgesetzen wurde von 2 039 auf 1 728 und der Bestand an Verordnungen von 3 175 auf 2 659 verringert. Die Bundesregierung hat damit die umfassendste Reduzierung des Bestandes an Bundesgesetzen seit 1968 herbeigeführt. Das ist ein großer Erfolg, verglichen mit vielen anderen europäischen Ländern, wo die Vereinfachung von Rechtsvorschriften in der Regel ein Schattendasein hinter den Programmen zum Bürokratieabbau führt (Rechtsvereinfachung und Bürokratieabbau sind nicht dasselbe, obwohl als Nebeneffekt des Bürokratieabbaus überflüssige Vorschriften abgeschafft werden können). Befristungsklauseln oder andere Methoden, die eine automatische Überprüfung einzelner Regelungen auslösen, werden durch das deutsche System jedoch nicht sonderlich gefördert.

Zum Abbau der bürokratischen Belastungen für Unternehmen gibt es ein gut entwickeltes Bundesprogramm („Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung"), mit dem bereits messbare Fortschritte erzielt worden sind. Im OECD-Bericht von 2004 wurde das Fehlen eines systematischen Ansatzes bemängelt, der nunmehr vorhanden ist. Das Programm hat ein präzises, sorgfältig definiertes Ziel. Ziel ist die Erfassung der Informationspflichten in allen Bundesgesetzen mit Hilfe der SKM-Methode. Das formelle Ziel ist, die Verwaltungskosten gegenüber dem Stand von September 2006 bis Ende 2011 um 25% zu senken (eine komplette Nullmessung ist durchgeführt worden), wobei die Hälfte des Ziels bis Ende 2009 erreicht sein soll. Starke Unterstützung erfährt das Programm von der Wirtschaft. Bis 2008 sind Kostensenkungen in Höhe von 6,8 Mrd. Euro bestätigt worden oder in Kraft getreten.

Durch das Programm sind eine Reihe von positiven Veränderungen in verschiedenste Richtungen angestoßen worden. Am bedeutsamsten aber ist es gewesen, dass durch das Programm eine Veränderung der Haltung bewirkt wurde. Deutschland hat bei der Gesetzgebung die Unternehmerperspektive (oder die Bürgerperspektive) traditionell weniger

berücksichtigt und stattdessen versucht, bei den Gesetzen ein hohes Maß an rechtlicher Klarheit und Kohärenz sowie Vollständigkeit sicherzustellen. Genau genommen sind beide Perspektiven wichtig und sollten sich gegenseitig ergänzen. Die Ministerien haben ein Netzwerk interner Koordinatoren geschaffen, die die Verbindung zum Bundeskanzleramt und dem NKR herstellen sollen. Mit dem Programm ist bei ihnen ein höheres Bewusstsein für die Kosten entstanden, die externen Beteiligten auf Grund der Rechtsetzung entstehen, was nicht zuletzt auf die Bezifferung dieser Kosten (die – wie in den meisten anderen Ländern auch – erheblich sind) zurückzuführen war. Das Programm hat auch neue und transparentere Ansätze bei der öffentlichen Beteiligung und Unterrichtung nach sich gezogen.

Die Einrichtung des NKR und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt zur Überwachung der Umsetzung des Programms war eine wichtige institutionelle Neuerung. Der NKR ist mittlerweile ein fest etabliertes Beratungs- und Bewertungsgremium für Qualitätskontrollen und Methodikfragen. Die Bundesministerien sind verpflichtet, im Rahmen der interministeriellen Abstimmung ihre Gesetzentwürfe dem NKR vorzulegen, und die Stellungnahme des NKR ist notwendig, damit der Gesetzentwurf an das Kabinett weitergeleitet wird. Folgt die Bundesregierung der Meinung des NKR nicht, muss sie dies in einer schriftlichen Stellungnahme vor dem Parlament begründen.

Das Programm stößt in der derzeitigen Form dennoch in wichtigen Punkten an Grenzen und müsste weiterentwickelt werden, um sein volles Potenzial zu entfalten. Der Umfang des Programms ist auf die Informationspflichten beschränkt, die aus Bundesrecht resultieren. In der jetzigen Phase wurden den einzelnen Ministerien noch keine Teilziele zugewiesen, da nur ein übergreifendes Gesamtziel für die Bundesregierung formuliert wurde, so dass dem Programm ein starker institutioneller Anreiz für die Zielerreichung fehlt. Sicherzustellen, dass die Gesamtbelastungen nicht außer Kontrolle geraten, ist auch kein Nettoziel im eigentlichen Sinne. Eine Evaluierung des Zwischenstands wäre sicher hilfreich, um die Weichen für weitere Entwicklungen zu stellen.

Im Programm werden nur die Lasten aus Bundesgesetzen erfasst, nicht jedoch die Lasten in sekundären Umsetzungsvorschriften, wodurch die Landesebene vollkommen außer Acht bleibt. Auf dieses Thema hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen. Zwar werden bis zu 95% der Rechtsvorschriften, von denen die Wirtschaft betroffen ist, auf Bundesebene verabschiedet, doch erfolgt deren Umsetzung hauptsächlich auf Länder- oder Kommunalebene, woraus weitere materielle Verpflichtungen (nicht zwangsläufig in jedem Land in gleichem Maße) sowie Irritationskosten erwachsen. Diese sich immer weiter fortsetzenden, regelungsbedingten Pflichten werden sich wahrscheinlich auf die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Binnenmarktes und die internationale Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Es gibt ein gestiegenes Bewusstsein für die Notwendigkeit, über das Bundesrecht hinauszuschauen, wenn alle Belastungen für die Wirtschaft erfasst werden sollen. Bislang ist die Koordinierung zwischen der Bundes- und der Länderebene jedoch auf einige wenige Pilotprojekte beschränkt geblieben.

Das Programm zum Abbau der Verwaltungslasten war in Deutschland ein großer Schritt nach vorn, hat sich bewährt und ist bereit für weitere Entwicklungen, welche dazu beitragen werden, den Impuls beizubehalten. Wenn im Rahmen eines erweiterten Programms künftig auch Befolgungskosten berücksichtigt werden sollen, und wenn die Zusammenarbeit mit den Ländern ausgebaut und bezüglich der Zielvorgaben ein strikterer Ansatz verfolgt werden soll, wird es nötig sein, auch die institutionelle Unterstützung aufzustocken.

Die Programme zur Entlastung der Bürger und der öffentlichen Verwaltung sind im Vergleich zu dem Programm zur Entlastung der Unternehmen nicht so gut entwickelt. Es gibt die Verpflichtung, ein Programm zur Entlastung der Bürger zu entwickeln. Daran wird noch gearbeitet. Beteiligt sind u.a. auch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und der NKR, die für eine Anpassung der Methodik zuständig sind.

Einhaltung, Durchsetzung, Rechtsmittel

Es ist davon auszugehen, dass der Grad der Einhaltung der Rechtsvorschriften hoch ist, er wird jedoch nicht systematisch beobachtet. Gründe dafür könnten sein, dass die Länder hauptsächlich für die Umsetzung und den Vollzug zuständig sind und ein stark verwurzelter Respekt vor dem Rechtsstaat als Garant für ein hohes Maß an Rechtseinhaltung gilt. Mit der im Folgenabschätzungsverfahren vorgesehenen retrospektiven Evaluierung von Regelungen gibt es im Prinzip einen Rahmen, um zu kontrollieren, was wirklich geschieht und ob mit einer Regelung tatsächlich das beabsichtigte Ziel erreicht wurde.

Das deutsche System des „Exekutivföderalismus" erfordert, dass darauf geachtet wird, wie die Länder Bundesrecht umsetzen. Die meisten auf Bundesebene verabschiedeten Rechtsvorschriften werden von den Ländern umgesetzt und vollzogen. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Umsetzung und des Vollzugs in Deutschland ist, dass sich die Länder bei der Ausführung von Landes- und selbst Bundesrecht stark auf die Landkreise und Kommunen stützen. Für das System besteht die Herausforderung, die Vollzugspraktiken zu straffen und sich neuen Ansätzen zu öffnen. Wichtig wird sein, die praktischen Auswirkungen der Föderalismusreform zu evaluieren, da es zu einer Zunahme unterschiedlicher von den Ländern verfolgter Ansätze kommen könnte. Beim Vollzug könnten risikobasierte Ansätze gefördert werden (Ausrichtung des Umfangs der Kontrollen an einer Bewertung des Risikos einer geringen Rechtsbefolgung).

Wie bei einem von rechtsstaatlichen Grundsätzen geprägten System zu erwarten ist, steht eine Reihe von Rechtsmitteln zur Verfügung. In der Verfassung und im Verwaltungsverfahrensgesetz sind die allgemeinen Pflichten der Behörden bezüglich der Beratung mit den Betroffenen und der Information der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit insgesamt über Verwaltungsbeschlüsse enthalten. Die Hauptrechtsmittel, die Bürgern und Unternehmen zur Verfügung stehen, sind die Innenrevision, die Klage vor Gericht und die Verfassungsbeschwerde (die den Bürgern vorbehalten ist). Der Grundsatz der gerichtlichen Überprüfung ist ein Kernelement der deutschen Rechtstradition. Das Justizwesen funktioniert den Berichten zufolge reibungslos, obgleich es bei den Gerichtsverfahren aus finanziellen oder personellen Gründen zu Verzögerungen kommen kann. Mit Initiativen wie dem Bürgertelefon wird der Zugang zu solchen Rechtsmitteln erleichtert. Das Ziel ist, die Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen zu erleichtern und den Bürgern dabei zu helfen, sich in der öffentlichen Verwaltung zurechtzufinden.

Schnittstelle zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union

Der Einfluss von Regelungen mit Ursprung in EU-Rechtsvorschriften ist wie in anderen EU-Staaten bedeutend. Das deutsche Rechtssystem ist stark durch EU-Recht geprägt. In einigen Bereichen, wie Landwirtschaft und Umweltschutz, sind davon 80% der Rechtsvorschriften betroffen. Die jüngste Messung der Bürokratiekosten für Unternehmen ergab, dass Rechtsvorschriften der EU oder anderer internationaler Stellen etwa 25 Mrd. Euro ausmachten, was ungefähr der Hälfte der gesamten jährlichen Bürokratiekosten der Unternehmen entspricht.

Die Zuständigkeit für die Abstimmung in EU-Fragen ist auf zwei Ministerien verteilt, wobei einzelne Ministerien jeweils die Politikinitiative ergreifen. Wie die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten verfolgt die Bundesregierung keinen einheitlichen Politikansatz für EU-Angelegenheiten. Jedes Bundesministerium ist für seinen jeweiligen Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Die Koordinierung wird hauptsächlich vom Auswärtigen Amt und vom Wirtschaftsministerium wahrgenommen. Die Rolle des Bundestags ist ebenfalls ein bestimmendes Merkmal der deutschen Struktur. Sie ist weitreichend, so dass das Parlament bei Verhandlungen die Bundesregierung vertreten kann. Das Parlament ist auch der Ort, an dem EU-Themen, die in die Zuständigkeit von Bund und Ländern fallen,

vereinbart werden. Die Folgenabschätzung für Regelungen mit Ursprung in EU-Rechtsvorschriften entspricht der Folgenabschätzung für nationale Rechtsvorschriften. Die Folgenabschätzung wird im Grunde auf dieselbe Weise angewandt wie für nationale Gesetze.

Die Umsetzungsquote von EU-Recht ist in Deutschland durchschnittlich, und das System umfasst keine klaren Sanktionen, die eine fristgerechte Umsetzung gewährleisten würden. Laut dem letzten EU-Anzeiger hatte Deutschland ein Umsetzungsdefizit von 3% der umzusetzenden EU-Richtlinien und lag damit im europäischen Mittelfeld, verfehlte das vom Rat festgelegte Ziel von 1,5% jedoch deutlich. Mit Hilfe einer Datenbank kann der Fortschritt bei der Umsetzung im Hinblick auf die Fristen verfolgt werden, und es werden auch andere Instrumente zur Überwachung der Umsetzung verwendet. Die Verwaltungsinstanzen können die Umsetzung als schwierig betrachten, weil die Richtlinien nicht präzise genug sind, zu allgemein gehalten sind und nicht der deutschen Rechtsterminologie entsprechen.

In den letzten Jahren hat Deutschland seinen Beitrag zur europäischen Diskussion über bessere Rechtsetzung intensiviert. Insbesondere interessierte es sich für Entwicklungen im Bereich der Programme zum Bürokratieabbau und trug entscheidend zur Einführung des entsprechenden EU-Programms bei. Der NKR arbeitet eng mit der europäischen Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (Stoiber-Gruppe) zusammen. Große Aufmerksamkeit gilt der Notwendigkeit, EU-Aspekte besserer Rechtsetzung effizienter zu verwalten (wobei man sich bewusst ist, dass dies gleichermaßen Aufgabe der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen ist).

Schnittstelle zwischen subnationalen und nationalen staatlichen Ebenen

Die Initiativen der Länder für bessere Rechtsetzung sind von den Initiativen des Bundes weitestgehend getrennt, übereinstimmend mit ihrer unabhängigen Stellung. Die Länder sind an die Agenda für bessere Rechtsetzung der Bundesregierung nicht unmittelbar gebunden. So sind sie beispielsweise formell gesehen nicht Teil des Programms für Bürokratieabbau der Bundesregierung, obwohl sie in einigen Fällen, insbesondere im Rahmen von Pilotprojekten, mit dem Bund zusammengearbeitet haben. Doch in der Mehrzahl haben die Länder Aspekte der besseren Rechtsetzung in eigener Verantwortung entwickelt und an ihren jeweiligen Kontext angepasst. Einige Initiativen reichen bis in die Mitte der 1970er Jahre zurück. Der Abbau von Verwaltungslasten und die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung sind offenbar Schwerpunkte der Agenda der Bundesländer für bessere Rechtsetzung. Initiativen sind nicht auf die Landesebene beschränkt, einige Städte beteiligen sich ebenfalls daran.

Die Maßnahmen für bessere Rechtsetzung einiger Länder sind bereits weit fortgeschritten und gehen in einigen Fällen über die Bundesinitiativen hinaus. In einer Reihe von Ländern wurden spezielle Zentralstellen für bessere Rechtsetzung oder eine andere Form der Aufsicht geschaffen. Die Beratung und Kommunikation mit den betroffenen Akteuren erfolgt in der Regel über das Internet. Der Abbau bürokratischer Belastungen ist das am weitesten verbreitete Verfahren. Bei den Verfahren für eine prospektive Folgenabschätzung gibt es deutliche Unterschiede. Man ist sich bewusst, dass Raum für Verbesserungen besteht. Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie wirkt sich deutlich auf die Organisation von Dienstleistungen aus.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern beginnt auf der obersten Ebene mit der Beteiligung des Bundesrats, der die sechszehn Landesregierungen vertritt. Die Bedeutung der Länder bei der Umsetzung von Bundesrecht drückt sich in ihrer aktiven Rolle im Verfahren zur Gestaltung desselbigen aus, nicht zuletzt durch ihre Zustimmung im Bundesrat. Die Gemeinsame Geschäftsordnung verlangt von den Bundesministerien,

dass sie Vertreter der Bundesländer so früh wie möglich in das Gesetzgebungsverfahren einbeziehen. Jeder vom Bundestag verabschiedete Gesetzentwurf muss dem Bundesrat vorgelegt werden, entweder weil der Bundesrat zustimmen muss oder um dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, Einspruch zu erheben. Neben dieser formal geregelten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern findet ein regelmäßiger Informationsaustausch über die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt statt. Daneben werden Fachkonferenzen abgehalten und gibt es ein Netzwerk von Arbeitsgruppen zur Behandlung von Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse.

Offenbar gibt es dennoch einige Reibungspunkte in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, so dass einige wichtige Fragen noch nicht optimal gehandhabt werden. Die Tatsache, dass die Bundes- und Landesinitiativen für bessere Rechtsetzung voneinander weitgehend getrennt ablaufen, lässt darauf schließen, dass die Kooperationsmechanismen in den Bereichen, in denen dies wünschenswert wäre, zum Beispiel beim Bürokratieabbau, noch nicht wirklich effektiv funktionieren und zu einem gemeinsamen Vorgehen beitragen. Beide Regierungsebenen verzichten damit auf den Mehrwert, der durch Zusammenarbeit erzielt werden könnte. Das Unvermögen, eine effektive Koordinierung zu erreichen, erklärt sich u.U. daraus, dass es zu viele (und nicht etwa zu wenige) Arbeitsgruppen gibt. Dabei geht der Fokus verloren.

Die Beziehungen zwischen den Ländern sind stärker durch Wettbewerb als durch Zusammenarbeit geprägt. Der Spielraum, der in einem föderalen System für Wettbewerb besteht, kann sich günstig auf die Einführung von Instrumenten der besseren Rechtsetzung und die Entwicklung empfehlenswerter Praktiken auswirken. Deutschland ist der Ansicht, dass die Komplexität eines föderalen Staatsaufbaus durch den Vorteil des Wettbewerbs zwischen den Ländern aufgewogen wird. Und es fördert diesen Ansatz, wie an der geplanten Einführung einer Benchmarking-Bestimmung in das Grundgesetz (die erste Bestimmung ihrer Art in Europa) abzulesen ist. Jedes Bundesland konzentriert sich offenbar auf seine eigenen Bedürfnisse, obwohl einige in Fragen bester Praxis durchaus zur Kooperation mit anderen bereit sind, und das Kooperationsnetzwerk scheint zu wachsen. Die Bundesländer unterscheiden sich stark in Bezug auf ihre Größe (einige erstrecken sich nur auf ein Stadtgebiet, andere sind sehr groß) und ihre Wirtschaftskraft. Variable Geometrie mag mehr Flexibilität und Dynamik ermöglichen, doch besteht auch die Gefahr von Doppelarbeit. Eine andere Frage in diesem Zusammenhang ist, wie Unternehmen damit umgehen, wenn sie über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus tätig sind und dann mit unterschiedlichem Landesrecht konfrontiert sind.

Empfehlungen

Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung	
1.1	Es sollte eine ausgewogene Entwicklung von Politiken für bessere Rechtsetzung sichergestellt werden. Es sollte geprüft werden, wie sich die prospektive Folgenabschätzung (ex ante) sowie das Programm für den Bürokratieabbau stärken lassen. Es sollte geprüft werden, ob sich ein Name für die Strategie finden lässt, der auf ihre große Reichweite schließen lässt. So sollte „Bessere Rechtsetzung" gegenüber „Bürokratieabbau" bevorzugt werden.
1.2	Die Entwicklung eines Weißbuches sollte geprüft werden, in dem eine ambitionierte und interessante Vision für künftige Entwicklungen entworfen wird. In dem Weißbuch, das allen Bundesministerien sowie den an einer Mitwirkung interessierten Ländern zur gemeinsamen Nutzung an die Hand gegeben werden sollte, sollten Schlüsselprogramme und deren Verflechtungen sowie Zielstellungen (qualitativer und sonstiger Art) herausgearbeitet werden. Zur Unterstützung bei der Ausgestaltung der Vision sollte auf möglichst breiter Basis Rat eingeholt und nach Partnern Ausschau gehalten werden. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die strategische Verbindung zu Wirtschafts- und Nachhaltigkeitszielen eindeutig ausformuliert wird. Sobald das Grundsatzpapier abgestimmt ist, sollte es durch einen von allen einschlägigen Bundesministerien und interessierten Ländern gezeichneten Jahresbericht zu aktuellen Entwicklungen untermauert werden.
1.3	Die Bemühungen zur Identifizierung von Bereichen, in denen Initiativen für bessere Rechtsetzung mit den Ländern gemeinsam getragen werden können, sollten fortgesetzt werden.
1.4	Neben der Entwicklung einer einheitlicheren Politik für bessere Rechtsetzung sollte eine Kommunikationsstrategie entwickelt werden, um Entwicklungen darzustellen und die Beziehung zwischen besserer Rechtsetzung und praktischen Ergebnissen und Vorteilen für private Unternehmen, Bürger und Volkswirtschaft zu erläutern. Die deutschen Unternehmen sollten dazu ermutigt werden, ihr Profil als Befürworter besserer Rechtsetzung zu stärken.
1.5	Studien zur Evaluierung von Schlüsselprogrammen sollten bei Universitäten, Denkfabriken und Ideenschmieden oder privaten Stiftungen regelmäßig in Auftrag gegeben werden. Es sollte geprüft werden, inwieweit der Rechnungshof eingebunden werden könnte.

Institutionelle Kapazitäten für bessere Rechtsetzung	
2.1	Es sollte sobald wie möglich bestätigt, geklärt und kommuniziert werden, welche Form ein gestärktes und in sich kohärentes institutionelles Netzwerk für bessere Rechtsetzung annehmen sollte, um wichtige Vorhaben wie das Programm zum Bürokratieabbau und die Ex-ante-Folgenabschätzung zu unterstützen und die notwendigen Schnittstellen zwischen ihnen zu schaffen.
2.2	Die Zukunft der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und ihre Rolle als „Gesicht" der besseren Rechtsetzung im Bund sollte bestätigt werden. Es sollte so weit wie möglich für eine gesicherte Zukunft der Geschäftsstelle durch sichere Personal- und Haushaltslinien gesorgt werden. Die Geschäftsstelle sollte beispielsweise über eigenes Personal sowie abgeordnete Mitarbeiter aus anderen Ministerien verfügen. Es sollte geprüft werden, ob es möglich ist, ihren Status auf lange Sicht institutionell abzusichern. Erfolgt keine klare politische Entscheidung, bessere Rechtsetzung an einem bestimmten politischen Ziel auszurichten (ökologische Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit/wirtschaftlicher Aufschwung), in welchem Fall die Geschäfts-

	stelle einem bestimmten Ministerium zugeordnet werden könnte, sollte ihr Status als Teil des Bundeskanzleramts bestätigt werden, das alle Politikbereiche aus strategischer Sicht abdeckt. Ihr Auftrag sollte auf alle wichtigen Themen besserer Rechtsetzung ausgedehnt werden (wobei sie nicht unbedingt die federführende Stelle für diese Themen sein muss), darunter auch die Ex-ante-Folgenabschätzung und die EU-Dimension.
2.3	Das Bekenntnis zum NKR als wertvolle externe Ergänzung zu internen Strukturen zur Unterstützung besserer Rechtsetzung sollte bekräftigt werden. Sein Mandat sollte in Einklang mit den vorgeschlagenen Entwicklungen der Instrumente und Verfahren für bessere Rechtsetzung erweitert werden, so dass er eine weiter gefasste Rolle bei der Ex-ante-Folgenabschätzung von Gesetzentwürfen einnimmt. Seine Rolle als Moderator im Dialog mit den Ländern sollte bekräftigt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass die ihm zur Verfügung gestellten Mittel diesen Aufgaben angemessen sind.
2.4	Es sollte geprüft werden, wie die Abstimmungsverfahren zwischen Schlüsselministerien für bessere Rechtsetzung (dem Innen-, dem Justiz-, dem Wirtschafts-, dem Finanz- sowie dem Umweltministerium für Fragen der Nachhaltigkeit) gestärkt werden können, um Synergien zwischen verwandten Vorhaben herzustellen und die Politik der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung stärker zu vereinheitlichen. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau sollte diesen Prozess unter Federführung eines leitenden Ministers des Kanzleramtes koordinieren. Dabei sollte es keine Doppelstrukturen geben. Eine Struktur sollte genügen (politischer Ausschuss unterstützt durch einen Schattenausschuss).
2.5	Es sollte geprüft werden, wie die Kapazitäten und das Interesse der Beteiligten an der Regulierungsqualität, insbesondere in Bezug auf die Ex-ante-Folgenabschätzung, gestärkt werden können. Die Anreize für Leistungsträger sollten verstärkt werden, wobei auf Ideen anderer EU-Länder zurückgegriffen werden kann. Die Ausbildung von Beamten sollte überprüft werden, und es sollte sichergestellt werden, dass Techniken der besseren Rechtsetzung integraler Bestandteil der Ausbildung und eine Voraussetzung für alle Beamten (auch leitende) sind, die sich der Problematik der Regulierungsqualität bewusst sein müssen.
2.6	Der Dialog mit den Ländern über bessere Rechtsetzung sollte aufbauend auf bestehenden Vorhaben intensiviert werden. Es sollten Verfahren geprüft werden, um auf gemeinsame Themen aufmerksam zu machen und Ideen auszutauschen. Beispielsweise sollte ein Programm für Abordnungen zwischen der Bundesregierung und den Ländern intensiviert werden, damit Mitarbeiter Erfahrungen aus erster Hand sammeln können.

Transparenz durch Konsultation und Kommunikation	
3.1	Als erster Schritt sollte eine umfangreiche Evaluierung der Beteiligungspraktiken der Bundesministerien durchgeführt werden, um einen klaren und durchsetzbaren Katalog gemeinsamer Richtlinien für öffentliche Konsultationen zu erarbeiten. Dabei sollte sichergestellt werden, dass Transparenz in den Richtlinien mit besonderem Nachdruck gefordert wird und klare Vorgaben für Beteiligungen und Konsultationen und die dabei zu erzielenden Ergebnisse gemacht werden, auch was das Feedback zu wichtigeren Stellungnahmen über das Internet betrifft. Es sollte sowohl auf etablierte Verfahren eingegangen werden als auch auf die Nutzung offenerer Verfahren für Hinweise und Stellungnahmen, aufbauend auf den jüngsten Anstrengungen zur Förderung der E-Konsultation. Es sollte geprüft werden, ob der Rechnungshof in die Überprüfung und die Erarbeitung der Richtlinien unterstützend eingebunden werden könnte. Darüber hinaus sollte das Parlament regelmäßig informiert werden.

Entwicklung neuer Rechtsvorschriften	
4.1	Es sollte sichergestellt werden, dass zukünftige Daten über Entwicklungen bei der Erstellung von Regelungen sowohl die Landes- als auch die Bundesebene berücksichtigen (in Abstimmung mit den Ländern über die Vorgehensweise). Die Daten und ihre Auslegung sollten verfeinert werden, um zu gewährleisten, dass Entwicklungen und ihre Gründe klar sind und um zu verdeutlichen, was Verfahren zur besseren Rechtsetzung bezwecken sollen (z.B. sollte geprüft werden, ob die Verringerung der Zahl an Bundesgesetzen darauf zurückzuführen ist, dass diese länger und komplexer geworden sind, und welche Fragen sich daraus ergeben).
4.2	Es sollten weitere Schritte zur Verbesserung der Transparenz von Verfahren der vorausschauenden Planung, darunter die Erstellung einer jährlichen Vorausschau, sowie die Bereitstellung von mehr Informationen an externe Beteiligte zu einem früheren Zeitpunkt geprüft werden.
4.3	Es sollte geprüft werden, ob eNorm und die elektronische Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten gegebenenfalls miteinander verbunden werden können und für alle Bundesministerien bindend sein sollten.
4.4	Es sollte geprüft werden, ob eine Anpassung des bestehenden Verfahrens zur Überwachung der Folgen von Verwaltungslasten möglich ist und auch andere Arten von Folgen einbezogen werden können. Dies könnte stufenweise erfolgen. In einem ersten Schritt könnte beispielsweise die Verfahrensprüfung durch das Bundeskanzleramt um eine genauere Untersuchung dessen erweitert werden, ob Kernelemente wie Konsultation oder Qualität der Bewertung wirksam umgesetzt wurden. Es sollte geprüft werden, ob der NKR dabei eine Rolle spielen sollte, wenn man bedenkt, dass die Quantifizierung breiter angelegter Folgenabschätzungen im Vergleich zur derzeitigen Methode für Verwaltungslasten eine Herausforderung darstellen kann (und dass seine Einbindung mangels objektiv nachprüfbarer Zahlen als zu politisch angesehen werden könnte). Es sollte sichergestellt werden, dass zentrale Überwachungsstellen über angemessene Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe verfügen.
4.5	Der Hauptleitfaden für Folgenabschätzungen sollte auf Schwachstellen untersucht werden, z.B. die angegebene Frist für die Anfertigung einer Folgenabschätzung, bevor ein Vorschlag dem Kabinett vorgelegt wird. Die verschiedenen Arbeitshilfen sollten überprüft und angeglichen werden, um sicherzustellen, dass strategische Kernbedingungen klar im Hauptleitfaden enthalten sind, wobei die Arbeitshilfen der einzelnen Ministerien als Ergänzung der Kernanforderungen dienen können. Es sollte unter Rückgriff auf das Wissen und die Erfahrungen anderer Länder eine Überprüfung der Quantifizierungsmethoden für verschiedene Arten der Folgenabschätzung in Auftrag gegeben werden, um Fortschritte bei der Quantifizierung zu erzielen, wo dies möglich ist. Die Ausbildung im Bereich Folgenabschätzung sollte überprüft und eine systematische Anforderung für Mitarbeiter werden, die an der Erstellung von Gesetzestexten beteiligt sind.
4.6	Eine wirksame und einfache Verbesserung wäre es, alle Folgenabschätzungen neben den Arbeitshilfen des Innenministeriums (und anderer Ministerien) online auf einer einzigen Website zur Verfügung zu stellen, so dass sich die Beteiligten selbst ein Bild davon machen können, ob das System zu ihrer Zufriedenheit funktioniert (Verbesserung der Qualitätskontrolle).
4.7	Es sollte geprüft werden, wie die Folgenabschätzung so erweitert werden kann, dass sie das gesamte einschlägige Sekundärrecht umfasst, damit sichergestellt ist, dass sich die Bemühungen auf die wichtigsten Regelungen konzentrieren. Es sollte gewährleistet werden, dass sich die Folgenabschätzung für Nachhaltigkeit nicht unabhängig von den anderen entwickelt. Zersplitterung sollte vermieden und ein ganzheitliches System angestrebt werden.

4.8	Es sollte geprüft werden, ob es einen Spielraum für die Vertiefung des Dialogs zwischen Bundesregierung und Parlament hinsichtlich einer effizienten Erstellung von Gesetzestexten und der Gewährleistung der Regulierungsqualität bis zur letzten Phase der Inkraftsetzung gibt. Gemeinsam mit dem Parlament sollte geprüft werden, ob es Möglichkeiten gibt, Folgenabschätzungen da einzusetzen, wo sie benötigt werden (wesentliche Änderungen an Gesetzesvorschlägen der Regierung oder des Parlaments).
4.9	Gemeinsam mit interessierten Bundesländern sollte überprüft werden, ob ihre derzeitige Beteiligung an der Erstellung von Bundesgesetzen ausreicht, um eine klare Vorstellung der Folgen für die Umsetzung auf einer nachgeordneten Ebene zu erhalten, und welchen Spielraum es für die Zusammenarbeit bei der Folgenabschätzung in Bereichen gemeinsamen Interesses gibt.
4.10	Unter Verwendung des bestehenden sehr umfassenden Prüfkatalogs zur Ermittlung von Möglichkeiten für Regelungsalternativen sollte eine Überprüfung des Umfangs erwogen werden, in dem Regelungsalternativen ergriffen werden, bevor entschieden wird, mit der Regelung fortzufahren. Dies sollte mit der Verpflichtung einhergehen, das Verfahren der Folgenabschätzung allgemein zu stärken.

Handhabung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften	
5.1	Bei den Rechtsvorschriften sollte weiterhin der regelmäßige „Frühjahrsputz" durchgeführt werden. Gesetzgebungsverfahren sollten dahingehend gestärkt werden, Beamte zu veranlassen, die Aufnahme eines Überprüfungsmechanismus, oder sogar einer Befristungsklausel (mit deren Ablauf das Gesetz automatisch außer Kraft tritt), in einzelne Gesetzentwürfe zu prüfen.
5.2	Es sollte geprüft werden, wie die neuen Ansätze zur Information von Unternehmen und Bürgern über das Programm zum Bürokratieabbau und zur Förderung ihrer Beteiligung an diesem Programm auch für andere Bereiche oder Sektoren, die eine hohe Regelungslast zu tragen haben, nutzbar sind.
5.3	Es sollte geprüft werden, inwieweit sich die organisatorischen Rahmenbedingungen des Programms für den Bürokratieabbau (Zentralisierung von politischer/verwaltungstechnischer Unterstützung, unabhängige Aufsicht, Schaffung eines Netzwerks von Ansprechstellen in den Fachressorts) auch für andere Aspekte besserer Rechtsetzung, insbesondere die prospektive Folgenabschätzung nutzen lassen.
5.4	Man sollte sich zur Fortführung und zur Ausdehnung des Programms verpflichten. Es sollte eine umfassende, unabhängige Evaluierung des Programms veranlasst werden, um genau herauszuarbeiten, an welchen Punkten und in welchem Umfang das Programm weiterentwickelt werden sollte. Dies sollte unter Mitwirkung des Bundestags und der interessierten Länder und unter Einbeziehung externer Interessenvertreter (namentlich der Privatwirtschaft) geschehen.
5.5	Der methodische Umfang des Programms sollte erweitert werden, damit materielle Befolgungskosten sowie sekundäre Befolgungseffekte (Irritationskosten) ebenfalls berücksichtigt werden können. Dafür sollten die Ansätze, die von anderen Ländern zu diesem Zweck entwickelt wurden, sowie die Vorschläge von unabhängigen Institutionen geprüft werden. Eine adäquate Quantifizierung der Kosten sollte sichergestellt werden.

5.6	Die aktuelle Zielstellung sollte genauer präzisiert werden. Darauf aufbauend sollte dann für jedes Ministerium ein Teilziel formuliert werden. Das sollte als Nettoziel bestätigt werden.
5.7	Es sollte geprüft werden, wie sich relevante Behörden und sonstige Stellen im Geschäftsbereich der Bundesministerien einbeziehen lassen, wobei ein proportionaler Ansatz angewandt werden sollte (Berücksichtigung nur der Stellen, die u.U. signifikante Lasten erzeugen). Mit dem Bundestag sollte ein Dialog darüber geführt werden, wie sich die Lasten, die sich aus der Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren ergeben, am besten messen lassen.
5.8	Es sollte eine unabhängige Studie über die „Verkettung der Lasten" in Auftrag gegeben werden. Wo entstehen Lasten (und Irritationskosten) tatsächlich und wer ist für die einschlägigen Regelungen verantwortlich, aus denen sie hervorgehen? Die Ergebnisse dieser Studie sollten genutzt werden, um mit den interessierten Ländern einen Dialog über einen gemeinsamen Ansatz für den künftigen Lastenabbau zu führen. Ein solcher gemeinsamer Ansatz sollte die Bundesprogramme mit den Länderinitiativen verbinden und konkrete Themen der Zusammenarbeit (beispielsweise Datenbanken) ausformulieren.
5.9	Die Kapazitäten und Ressourcen der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und des NKR zur Unterstützung eines ausgebauten Programms sollten geprüft werden.
5.10	Deutschland sollte sich zur Entwicklung von Programmen verpflichten, die auf die Belastungen für die Bürger und innerhalb der Verwaltung ausgerichtet sind, und dies im Rahmen der Politik für bessere Rechtsetzung der Bundesregierung publik machen. Die Erfahrungen anderer Länder, die diesen Weg bereits beschritten haben, sollten genutzt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass diese Initiativen mit E-Government-Initiativen in geeigneter Weise gekoppelt werden.

Einhaltung, Durchsetzung, Rechtsmittel	
6.1	Es sollte sichergestellt werden, dass die Ex-post-Evaluierung von Regelungen genutzt wird, um Befolgungsraten zu bestimmen. Es sollte gewährleistet werden, dass bei der Ex-ante-Abschätzung von Gesetzentwürfen auch Fragen der späteren Rechtsdurchsetzung untersucht werden.
6.2	Es sollte sichergestellt werden, dass die Folgen der Föderalismusreform 2006 hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umsetzung von Bundesrecht durch die Länder untersucht werden. Es sollte geprüft werden, ob ein weiterer Dialog mit interessierten Ländern hilfreich wäre, um neue Ansätze des Vollzugs, z.B. risikobasierte Kontrollen, anzuregen.

Schnittstelle zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union	
7.1	Es sollte überprüft werden, in welchem Maße die Folgenabschätzung, sowohl in der Verhandlungs- als auch in der Umsetzungsphase, auf Regelungen angewandt wird, die auf Rechtsakten der EU basieren, und welcher Ansatz dabei verfolgt wird. Unter Berücksichtigung der Verfahren zur Folgenabschätzung der Europäischen Kommission sollte geprüft werden, wie das Verfahren verbessert werden könnte. Insbesondere sollte geprüft werden, ob die Konsultation mit den Beteiligten gestärkt werden muss.

7.2	In Abstimmung mit den Ländern sollte eine Überprüfung der Umsetzungsverfahren stattfinden. Es sollte geprüft werden, wie das System durch Anreize für rechtzeitige Umsetzung (und Sanktionen für eine verspätete Umsetzung) verbessert werden kann.
7.3	Die EU-Dimension sollte genutzt werden, um bessere Rechtsetzung in Deutschland klarer als wesentlichen Beitrag zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätzen herauszustellen.

Schnittstelle zwischen subnationalen und nationalen staatlichen Ebenen	
8.1	Es sollte eine Überprüfung/Auswertung von Kooperationsvereinbarungen und Arbeitsgruppen erwogen werden, um festzustellen, was gut und was weniger gut funktioniert (und warum). Es sollten Verfahren (z.B. Bürokratieabbau) oder Fragen (z.B. Nachhaltigkeit) der besseren Rechtsetzung ermittelt werden, bei denen gemeinsames Interesse an verstärkter Zusammenarbeit besteht, und die Bemühungen sollten sich auf diese Themen konzentrieren.
8.2	Es sollte ausgewertet werden, in welchem Maße Wettbewerb zwischen den Ländern tatsächlich die Entwicklung empfehlenswerter Praktiken fördert und inwieweit solche Praktiken von den Ländern aufgegriffen werden. Es sollte eine Meinungsumfrage bei der Wirtschaft durchgeführt werden, um Ansichten zum deutschen Binnenmarkt und seiner Effizienz (im Sinne einheitlicher Regelungsansätze in den Ländern) zu überprüfen.

Anmerkungen

1. Laut § 1.1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats vom 14. August 2006 ist der NKR „nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig“. Seine Arbeit wird vom Bundeskanzleramt finanziert. Dort befindet sich auch das Sekretariat des Normenkontrollrats, das dennoch vollkommen unabhängig ist und nur den Weisungen des NKR unterliegt. Der NKR und seine Strukturen sind somit Teil des Bundeskanzleramts, jedoch nur was sein Budget betrifft. Davon abgesehen ist er laut Aussage der Bundesregierung gänzlich unabhängig und außerhalb der Verwaltung angesiedelt.

Einführung: Durchführung der Prüfung

Länderprüfung und Länderbeiträge

Die Prüfung wurde von einem Team durchgeführt, das sich aus Mitgliedern des OECD-Sekretariats sowie aus Prüfern zusammensetzt, die in den Verwaltungen anderer europäischer Länder tätig sind und über Erfahrung im Bereich bessere Rechtsetzung verfügen. Die Mitglieder des Prüfungsteams für Deutschland waren:

- Caroline Varley, Projektmanagerin EU15-Prüfungen, Abteilung Regulierungspolitik der OECD-Direktion Öffentliche Governance und räumliche Entwicklung.
- Lorenzo Allio, unabhängiger Berater im Bereich öffentliche Governance und Regulierungsreform, für diese Prüfung abgeordnet zum OECD-Sekretariat.
- Michel Hainque, Contrôleur Général Économique et Financier, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi und Ministère du Budget, des Comptes Publiques, de la Fonction Publique et de la Réforme d'État, Bereich Rechtsvereinfachung, Frankreich.
- Panagiotis Karkatsoulis, Anwalt, Politikberater und Arbeitsgruppenmitglied des griechischen Ministeriums für Öffentliche Verwaltung und Dezentralisierung sowie sonstiger griechischer Ministerien.

Das Prüfungsteam hat am 21. Januar sowie vom 9. bis zum 13. März 2009 in Berlin Gespräche mit deutschen Regierungsbeamten und externen Akteuren geführt. Der Bericht berücksichtigt größere Initiativen und Entwicklungen, zu denen es in der Zeit zwischen diesen Treffen und den Bundestagswahlen vom 27. September 2009 gekommen ist.

Das Prüfungsteam unterhielt sich mit Vertretern folgender Organisationen:

- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BaköV)
- Bundeskanzleramt (BK)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)
- Bundesministerium der Justiz (BMJ)
- Bundesministerium des Innern (BMI)
- Bundestag und Bundesrat
- Statistisches Bundesamt Deutschland (SBD)
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
- Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)

- Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
- Deutscher Landkreistag (DLT)
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR)
- Büro für Technikfolgenabschätzung
- Vertreter der Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen und Niedersachsen

Aufbau des Berichts

Der Bericht ist in acht Kapitel unterteilt. Jedes Kapitel beginnt mit einem kurzen Überblick über die Fragestellung, an den sich eine Beurteilung der Situation mit einer Reihe von Empfehlungen anschließt, die durch eine Darstellung des Hintergrunds ergänzt wird.

- **Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung.** Dieses Kapitel, in dem zunächst die Antriebsfaktoren für Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Rahmen der öffentlichen Governance beschrieben werden, soll einen Gesamtüberblick über die Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung vermitteln. Anschließend wird erörtert, wie die Strategien und Maßnahmen den betroffenen Akteuren gegenüber kommuniziert werden, um deren dauerhafte Unterstützung zu gewinnen. Ebenfalls untersucht werden die bestehenden Mechanismen für die Evaluierung der Strategien und Maßnahmen, mit denen deren Wirksamkeit geprüft werden soll. Des Weiteren wird kurz auf die Rolle eingegangen, die E-Government bei der Unterstützung besserer Rechtsetzung spielt.
- **Institutionelle Kapazitäten für bessere Rechtsetzung.** In diesem Kapitel sollen die verschiedenen, häufig miteinander verzahnten Aufgaben der Organe aufgezeichnet und analysiert werden, die mit dem Regulierungsmanagement sowie der Förderung und Umsetzung von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung befasst sind. Dabei wird auch auf Fragen der Weiterbildung und des Kapazitätsaufbaus innerhalb der Verwaltung eingegangen.
- **Transparenz durch Konsultation und Kommunikation.** In diesem Kapitel wird untersucht, wie Deutschland – sowohl durch öffentliche Konsultationen während der Gesetzgebungsverfahren als auch durch Kommunikation über die Rechtsvorschriften – für ein transparentes Regulierungsumfeld sorgt.
- **Entwicklung neuer Rechtsvorschriften.** Dieses Kapitel richtet den Blick auf die – z.T. miteinander verflochtenen – Verfahren der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften, was die eigentlichen Verfahren für die Entwicklung neuer Regelungen (Vorausplanung, Verwaltungsverfahren, Rechtsqualität), die prospektive Abschätzung der Folgen neuer Rechtsvorschriften und die Untersuchung von Regelungsalternativen umfasst.
- **Handhabung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften.** Dieses Kapitel befasst sich mit Regulierungsmaßnahmen, die auf die Verwaltung des „Bestands“ an Rechtsvorschriften ausgerichtet sind. Zu diesen Maßnahmen gehören Initiativen zur Vereinfachung des Bestands an Rechtsvorschriften sowie Initiativen zur Verringerung der Belastung, die verwaltungstechnische Anforderungen für Unternehmen, Bürger und die Verwaltung selbst darstellen.
- **Einhaltung, Durchsetzung, Rechtsmittel.** Thema dieses Kapitels sind die Verfahren, mit denen die Einhaltung und die Durchsetzung von Rechtsvorschriften gewährleistet werden, sowie die Verfahren für die verwaltungsrechtliche und gerichtliche Prüfung, die Bürgern und Unternehmen in Bezug auf für sie geltende Rechtsvorschriften zur Verfügung stehen.

- **Schnittstelle zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union.** In diesem Kapitel werden die bestehenden Verfahren für die Aushandlung von EU-Recht sowie für dessen Umsetzung in nationales Recht untersucht. Dabei wird auch kurz auf die Schnittstellen zwischen den auf nationaler Ebene eingeleiteten Maßnahmen für bessere Rechtsetzung und den entsprechenden EU-Maßnahmen eingegangen.
- **Schnittstelle zwischen subnationalen und nationalen Regierungsebenen.** Dieses Kapitel befasst sich mit den Rechtsetzungs- und Rechtsdurchsetzungsaktivitäten auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen und deren Zusammenspiel mit der Bundesebene. Dabei wird auf die Verteilung der Regelungszuständigkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, die Kapazitäten der nachgeordneten Verwaltungsebenen zur Entwicklung qualitativ hochwertiger Rechtsvorschriften sowie die Mechanismen für die Koordinierung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen eingegangen.

Methodik

Ausgangspunkt für die Prüfung ist ein „Projektszenario", das sich auf Initiativen für bessere Rechtsetzung stützt, die von der OECD sowie der Europäischen Kommission in den vergangenen Jahren angestoßen wurden.

- In den *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* der OECD von 2005 sind Grundregeln für effektives Regulierungsmanagement dargelegt, die im Kreis der OECD-Mitglieder geprüft und erörtert wurden.
- Die multidisziplinären Berichte über die Regulierungsreformen der letzten Jahre, die für 11 der 15 im Rahmen dieses Projekts geprüften Länder erstellt wurden und die eine umfassende, durch Empfehlungen ergänzte Analyse des Regulierungsmanagements in diesen Ländern beinhalteten.
- Die von OECD/SIGMA in 12 „neuen" EU-Mitgliedstaaten zwischen 2005 und 2007 durchgeführten Prüfungen im Bereich des Regulierungsmanagements.
- Die neue vom Europäischen Rat angenommene Lissabon-Strategie von 2005, die das Hauptaugenmerk auf Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie zur Steigerung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit richtet, was auch Maßnahmen zur Verbesserung des Regulierungsumfelds der Unternehmenstätigkeit beinhaltet. Die Lissabon-Strategie umfasst nationale Reformprogramme, die von den einzelnen Mitgliedsländern umgesetzt werden müssen.
- Die Strategie der Europäischen Kommission zur besseren Rechtsetzung von 2006 und die mit ihr zusammenhängenden Richtlinien, bei denen der Schwerpunkt auf den Unternehmen und insbesondere den kleinen und mittleren Unternehmen liegt und die die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit einer Verringerung der Verwaltungslasten lenken.
- Das Aktionsprogramm der Europäischen Kommission zur Verringerung der Verwaltungslasten, das vom Europäischen Rat im März 2007 angenommen wurde.
- Die Strategie und die Instrumente der Europäischen Kommission für bessere Rechtsetzung, insbesondere das von ihr eingerichtete Verfahren für die Abschätzung der Folgen ihrer eigenen Rechtsvorschriften.
- Die jüngsten Untersuchungen der OECD zu bestimmten Aspekten des Regulierungsmanagements, insbesondere zum Bürokratieabbau und zu E-Government, einschließlich der Länderprüfungen zu diesem Thema.

In diesen Bericht, der vom OECD-Sekretariat ausgearbeitet wurde, sind Kommentare und Beiträge der Prüfer sowie von Mitarbeitern anderer Abteilungen des OECD-Sekretariats eingeflossen. Von deutscher Seite wurde eine Überprüfung der Richtigkeit der Angaben vorgenommen.

Der Bericht gründet sich zudem auf von Deutschland bei der Beantwortung der Fragebogen zur Verfügung gestellte Unterlagen sowie auf einschlägige Berichte und Prüfungen der OECD sowie anderer internationaler Organisationen zu Fragen wie E-Government und öffentliche Governance.

Das EU15-Projekt wurde für das OECD-Sekretariat von Caroline Varley geleitet, die dabei von Sophie Bismut unterstützt wurde. Elsa Cruz de Cisneros war für Verwaltungsangelegenheiten und Shayne MacLachlan für die Kommunikation im Zusammenhang mit der Erstellung und Veröffentlichung des Berichts zuständig.

Rechtsvorschrift: Begriffserklärung für die Zwecke dieses Projekts

Im Rahmen dieses Projekts wird der Begriff „Rechtsvorschrift“ bzw. „Regelung“ als allgemeiner Oberbegriff für sämtliche Instrumente verwendet, mit denen der Staat Bürgern und Unternehmen Auflagen macht. Er bezieht sich somit auf Gesetze (Primär- und Sekundärrecht), formelle und informelle Vorschriften, nachrangige Regelungen, Verwaltungsformalitäten sowie von Nichtregierungs- und Selbstregulierungsorganen, denen der Staat Rechtsetzungsbefugnisse übertragen hat, aufgestellte Regeln.

Kapitel 1

Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung

Regulierungspolitik lässt sich allgemein als eine explizite, dynamische und konsistente verwaltungsebenen- und ressortübergreifende Politik zur Sicherung einer hohen Qualität der Rechtsetzung definieren. Ein entscheidendes Element der *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* der OECD von 2005 ist, dass die Länder allgemeine Regulierungsreformprogramme festlegen, in denen Grundsätze „guter Rechtsetzung" sowie ein Rahmen für die Umsetzung festgelegt sind. Die Erfahrung der OECD-Länder hat gezeigt, dass eine effektive Regulierungspolitik auf der obersten politischen Ebene beschlossen werden, explizite und messbare Standards für die Qualität der Rechtsetzung beinhalten und dauerhafte Kapazitäten für das Regulierungsmanagement schaffen sollte.

Damit die Anstrengungen zur Sicherung der Qualität der Rechtsetzung auf dauerhafte Unterstützung stoßen, ist die effektive Kommunikation gegenüber den Betroffenen zunehmend wichtig. Eine entscheidende Frage ist dabei, wie die Betroffenen die Regulierungserfolge werten und auf welche Weise wirkungsvoll über Fortschritte kommuniziert werden kann (es ist z.B. möglich, dass die Unternehmen weiter über bestimmte Aspekte des Regulierungsrahmens klagen, obwohl sich deren Handhabung verbessert hat).

Die Regierungen sind für den häufig hohen Aufwand an Ressourcen und politischem Kapital Rechenschaft schuldig, der in Systeme des Regulierungsmanagements investiert wird. Daher wächst das Interesse an der systematischen Evaluierung der Ergebnisse des Regulierungsmanagements, d.h. der „Messung des Abstands" zwischen der im Prinzip festgelegten Regulierungspolitik und deren Effizienz und Effektivität in der Praxis. Wie leistungsfähig sind bestimmte Einrichtungen, Instrumente und Verfahren? Was trägt zu deren wirkungsvoller Gestaltung bei? Eine systematische Anwendung retrospektiver Evaluierungsverfahren und Messtechniken kann hier helfen und zur Stärkung des Rahmens beitragen.

E-Government ist ein wichtiges Instrument zur Unterstützung besserer Rechtsetzung. Es erstreckt sich praktisch auf alle Aspekte der Regulierungspolitik, von der Konsultation und der Kommunikation mit den Betroffenen bis zur effektiven Entwicklung von Strategien zur Verringerung von Verwaltungslasten, wobei auch

seine Bedeutung als Instrument zur Verbreitung von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung und empfehlenswerten Praktiken sowie als Arbeitshilfe auf allen Verwaltungsebenen, einschließlich der nachgeordneten Gebietskörperschaften, nicht vergessen werden darf. Auch wenn eine vollständige Evaluierung dieses Aspekts den Rahmen dieses Projekts sprengen würde und hier fehl am Platze wäre, enthält dieser Bericht doch einige Kommentare, die für eine eingehendere Analyse hilfreich sein könnten.

Beurteilung und Empfehlungen

Entwicklung von Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung

Seit der letzten OECD-Prüfung der deutschen Regulierungspolitik im Jahr 2004 hat es wesentliche Entwicklungen gegeben. Die Koalitionsvereinbarung 2005 enthält wichtige Bezüge zu besserer Rechtsetzung. Ein sorgfältig strukturiertes Programm zum Abbau von bürokratischen Belastungen für Unternehmen („Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung"), das im Jahr 2006 verabschiedet wurde, ist die Hauptstütze der aktuellen Bundespolitik zu besserer Rechtsetzung. Obgleich Deutschland sein Programm relativ spät gestartet hat, steht es auf einer sehr soliden Grundlage, nicht zuletzt weil parteiübergreifend Konsens darüber besteht, dass es Handlungsbedarf gibt. Der Projektumfang ist klar und umfassend definiert worden, er enthält sämtliche Bundesgesetze, und ein quantitatives Ziel wurde vereinbart. Das Programm besteht unabhängig vom politischen Zyklus (Programmende 2011). Daneben gibt es ein weitreichendes Programm zur Förderung von E-Government als Stütze für Unternehmer und Bürger („Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen", einschließlich des Programms E-Government 2.0), ebenfalls aus dem Jahr 2006. Es besteht ein wachsendes Interesse an dem Aspekt der Nachhaltigkeit. Gleichzeitig wird großer Wert auf die Qualität von Rechtsvorschriften gelegt, unterstützt von jüngsten Initiativen, wie der Elektronischen Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten, der Einführung der eNorm-Software, die die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen erleichtern und zur Steigerung der Produktivität beitragen soll, sowie Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Klarheit. Maßnahmen zur Vereinfachung des Bestands an gesetzlichen Regelungen sind ebenfalls mit Nachdruck gefördert worden, und es sind ermutigende Ergebnisse erzielt worden (die Zahl von Regelungen konnte signifikant reduziert werden).

Die Entwicklungen basieren auf einer spürbar veränderten Haltung. Die Bundesregierung ist mittlerweile dabei, gemeinsam mit einigen Bundesländern einige wichtige Veränderungen durchzusetzen. Es besteht Interesse, noch weiter zu gehen (gegenüber dem OECD-Prüfungsteam hieß es, das System sei nicht starr, es gäbe Anpassungsspielräume). Durch die Einrichtung der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt ist das Thema bessere Rechtsetzung näher an das Zentrum der Regierung und die Initiativen von Schlüsselressorts, einschließlich Justiz und Inneres gerückt worden. Es werden Mittel für den Aufbau von Kapazitäten eingesetzt, allerdings ist an einigen Stellen eine Aufstockung nötig. Das Bundesprogramm zum Abbau von Bürokratielasten hat insbesondere das Bewusstsein für die Kosten von Regulierung und für die Auswirkungen auf Unternehmen (und Bürger) geschärft. Damit ist der Grundstein für künftige Entwicklungen gelegt worden. In jüngster Zeit haben Bundesregierung und Bundestag Pläne für eine Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung entwickelt.

Die Prozesse für bessere Rechtsetzung sind in Deutschland jedoch bislang den Traditionen verhaftet geblieben und haben noch keine wirkliche Eigenständigkeit erreicht. Es besteht nur eine schwache Verbindung zwischen lange etablierten und oft hoch komplexen Strukturen

und Verfahren der Gesetzgebung (in Form gegossen in der GGO) einerseits und neuen Prozessen wie Folgenabschätzung, dem Programm zum Bürokratieabbau und offeneren Konsultationsverfahren. Es scheint, dass eher die neuen Instrumente an den bestehenden Rahmen angepasst werden, als dass die Möglichkeit ergriffen wird, sie als Hebel für grundsätzlichere Veränderungen anzuwenden. So hebt sich die Folgenabschätzung beispielsweise nicht klar als eigenständiger Mechanismus im Gesetzgebungsverfahren aus dem Gesamtrahmen der GGO hervor. Damit bleibt die Gelegenheit ungenutzt, politische Gestaltungsprozesse aus einer neuen Perspektive zu betrachten. Deshalb kämpft die bessere Rechtsetzung noch immer um eine klare Identität. Oder, wie es einer unserer Gesprächspartner formulierte: „Deutschland braucht den Mut, aus seinen Traditionen auszubrechen." Das ist möglich, ohne dabei alle positiven Eigenschaften eines starken und (allgemein kooperativen) Rechtsstaats auszuhebeln, der nach Ansicht vieler Gesprächspartner reibungslos funktioniert. Unter den Gegebenheiten in Deutschland scheinen Pilotprojekte ein geeignetes Mittel zu sein, um den Weg zu ebnen, vorausgesetzt sie werden mit Elan zu Ende geführt und laufen nicht unbeachtet aus.

Ein ähnliches Problem ist *die mangelnde Koordinierung des Ansatzes.* Wie in vielen anderen OECD-Ländern gibt es kein spezielles Strategiepapier zur besseren Rechtsetzung. Bislang

Kasten 1.1 **Deutschlandprüfung 2004**

Beseitigung der Umsetzungslücke zwischen Regulierungspolitik und Regulierungspraxis

Bei der Steuerung des Regulierungsprozesses geht es in Deutschland jetzt an erster Stelle darum, die Umsetzungslücke zwischen der bestehenden Regulierungspolitik und der Regulierungspraxis zu schließen, und zwar durch eine Verbesserung der politischen, institutionellen und praktischen Maßnahmen zur Förderung einer hohen Regulierungsqualität. Das kann erreicht werden, indem existierende Instrumente und Konzepte erweitert, umgewandelt und als funktionsfähige Elemente in eine konsistente und kohärente Regulierungspraxis eingebunden werden. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, muss vor allem die politische, institutionelle und praktische Unterstützung der entsprechenden Maßnahmen verbessert und intensiviert werden.

Stärkung der Regulierungspolitik durch Festlegung einheitlicher Regulierungsgrundsätze für alle Regierungsressorts

In Deutschland sollte die Regulierungspolitik als permanent hohe Priorität der staatlichen Politik betrachtet und entsprechend gestärkt werden, wobei für den Einsatz der Regulierungsinstrumente, -verfahren und -institutionen von einem ganzheitlichen Ansatz ausgegangen werden sollte. Diverse Programme und politische Absichtserklärungen befassen sich zwar mit einzelnen Aspekten der Regulierungspolitik, doch liegt der Schwerpunkt dabei eindeutig auf Ad-hoc-Projekten, und zwar vorrangig auf Ex-post-Prüfungen und einer Verringerung des Verwaltungsaufwands. In Deutschland gibt es keine einheitlichen, ausdrücklich festgelegten bzw. veröffentlichten Regeln für die Förderung einer ressortübergreifenden Regulierungspolitik. Viele regulierungspolitische Aspekte werden ad hoc angewandt, je nach der politischen Durchsetzungskraft der jeweiligen Minister; eine dauerhafte, ressortübergreifende, institutionalisierte Verwaltungsstruktur zur Unterstützung der Regulierungspolitik gibt es hingegen nicht. Für die politischen Entscheidungsträger und Regierungsbeamten bestehen keine starken Anreize, auf eine kohärente und einheitliche Anwendung der bereits vorhandenen Leitlinien für die Regulierungspolitik hinzuarbeiten. Eine explizite ressortübergreifende Politik in Bezug auf die Regulierungsqualität würde, gestützt auf die zu ihrer Durchführung erforderlichen Institutionen und einschlägigen Gesetze, die Nutzeffekte der Reform für Deutschland erhöhen. Wichtig ist auch, dass die Politik systematisch mit Evaluierungen und quantitativen, auf konkreten Fakten basierenden Einschätzungen als Grundlage für die regulierungsbezogene Entscheidungsfindung und die Überprüfung und Aktualisierung der bestehenden Regelungen arbeitet.

fehlt es an einer „gemeinsamen" Perspektive für bessere Rechtsetzung. Das aktuelle Bild ist zersplittert. Das Bundesinnenministerium richtet sein Engagement für bessere Rechtsetzung vor allem auf die Bürger und die Verwaltung aus. Davon etwas losgelöst verfolgt das Justizministerium seine wertvollen Initiativen zur Qualität von Rechtsvorschriften. Es gibt keine eindeutigen Leitsätze für bessere Rechtsetzung (d.h. keine klare Darstellung der Kernelemente und deren Interaktion). Auf diese Zersplitterung hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen. Mehr Aufmerksamkeit sollte sowohl auf den Gesamtzusammenhang als auch auf die Verbindungen zwischen bestimmten Programmen gelenkt werden. Wird beispielsweise genug getan, um die Synergien zwischen dem Programm für Bürokratieabbau und den E-Government-Initiativen zu nutzen? Gebraucht wird eine kohärente Reformagenda für bessere Rechtsetzung, die die verschiedenen Initiativen untereinander verbindet, um das Konzept der besseren Rechtsetzung klarer herauszuarbeiten, ihm sozusagen eine „Identität" zu geben, zum Nutzen aller internen und externen Betroffenen.

Der Anwendungsbereich der Prozesse der besseren Rechtsetzung ist weiterhin recht eng begrenzt, und das Programm zum Bürokratieabbau scheint einen großen Teil des politischen Schwungs absorbiert zu haben. Die Agenda ist etwas zu stark auf die Messung (und Senkung) der Kosten ausgerichtet, so dass die Nutzenanalyse im Hintergrund steht. Das Bundesprogramm zum Abbau von bürokratischen Belastungen deckt lediglich die Bundesgesetze ab und betrachtet nur die Informationspflichten für Unternehmen. Andere Formen von Befolgungskosten bleiben unberücksichtigt. Der Rahmen für das Programm sollte erweitert werden. Parallel dazu muss die prospektive Folgenabschätzung gestärkt werden – die Möglichkeit dafür wird mit der Entwicklung einer Dimension der Nachhaltigkeit geschaffen. Zwar gibt es Verfahren, die seit langem angewendet werden, aber es gibt keinen starken Leitimpuls oder Anreiz, um die Qualität von Folgenabschätzungen und ihre Fristgerechtheit bezogen auf das Beschlussverfahren sicherzustellen.

Empfehlung 1.1 Es sollte eine ausgewogene Entwicklung von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung sichergestellt werden. Es sollte geprüft werden, wie sich die prospektive Folgenabschätzung (ex ante) sowie das Programm für den Bürokratieabbau stärken lassen (wegen Einzelheiten vgl. Kapitel 4 und 5). Es sollte geprüft werden, ob sich ein Name für die Strategie finden lässt, der auf ihre große Reichweite schließen lässt. So sollte „Bessere Rechtsetzung" gegenüber „Bürokratieabbau" bevorzugt werden.

Die strategische Beziehung zu hochrangigen politischen Zielen, insbesondere der Wirtschaftspolitik, ist nicht eindeutig erkennbar. Trotz der anerkannt wichtigen Beziehung zwischen Lastenabbau und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit treten die strategische Bedeutung und der Zweck besserer Rechtsetzung nicht so deutlich zu Tage, wie dies der Fall sein sollte. In der Nachkrisenzeit ist die gesamtwirtschaftliche Dimension der besseren Rechtsetzung in Deutschland auffallend schwach ausgeprägt. Die Beteiligung des Wirtschafts- und des Finanzministeriums ist marginal. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau beim Bundeskanzleramt als zentraler Koordinator für das Bürokratieabbau-Programm hat zwar beträchtliche Vorteile, doch die Kehrseite ist, dass es keine klaren Verbindungen zu übergreifenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Krisenbewältigung gibt. Effektives Regulierungsmanagement (das über den Lastenabbau hinausgeht) kann einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zur Unterstützung weiterer Strukturreformen leisten. Die Dimension der Nachhaltigkeit ist noch nicht voll ausgeschöpft worden. Künftige Anstrengungen, um den strategischen Umfang der besseren Rechtsetzung zu bestimmen und ihr mehr Gewicht zu verleihen, würden von der Mitwirkung von maßgeblichen externen Interessengruppen, auch (aber nicht ausschließlich) aus der Wirtschaft, profitieren.

Empfehlung 1.2 Die Entwicklung eines Weißbuches sollte geprüft werden, in dem eine ambitionierte und interessante Vision für künftige Entwicklungen entworfen wird. In dem Weißbuch, das allen Bundesministerien sowie den an einer Mitwirkung interessierten Ländern zur gemeinsamen Nutzung an die Hand gegeben werden sollte, sollten Schlüsselprogramme und deren Verflechtungen sowie Zielstellungen (qualitativer und sonstiger Art) herausgearbeitet werden. Zur Unterstützung bei der Ausgestaltung der Vision sollte auf möglichst breiter Basis Rat eingeholt und nach Partnern Ausschau gehalten werden. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die strategische Verbindung zu Wirtschafts- und Nachhaltigkeitszielen eindeutig ausformuliert wird. Sobald das Grundsatzpapier abgestimmt ist, sollte es durch einen von allen einschlägigen Bundesministerien und interessierten Bundesländern gezeichneten Jahresbericht zu aktuellen Entwicklungen untermauert werden (Beispiele für erfolgreiche Prozesse aus anderen Ländern, wie dem Vereinigten Königreich, könnten dafür herangezogen werden).

Es stimmt zuversichtlich, dass verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Bereichen anzuregen, in denen ein gemeinsamer Ansatz wichtig ist, z.B. bei den Belastungen für die Wirtschaft. Eine stärkere Präsenz der Länder bei der besseren Rechtsetzung ist erkennbar. Die Bundesregierung hat Pilotprojekte aufgestellt, um Initiativen auf Bundesebene mit Länderprogrammen zu koppeln (insbesondere in Bezug auf Bürokratieabbau und E-Government). Es besteht die Bereitschaft zu Experimenten, bei denen gleichgesinnte Länder zusammenarbeiten. Offenbar wählen immer mehr Länder einen dynamischen Ansatz, sowohl hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung als auch in Bezug auf ihre eigenen Initiativen. Dennoch bleiben die Initiativen auf Bundes- und auf Länderebene weitgehend getrennt voneinander. Angesichts des föderalen Staatsaufbaus wird ihre Zusammenführung wahrscheinlich nur langsam und schrittweise möglich sein; die Pilotprojekte sind jedoch vielversprechend.

Empfehlung 1.3 Die Bemühungen zur Identifizierung von Bereichen, in denen Initiativen für bessere Rechtsetzung mit den Ländern gemeinsam getragen werden können, sollten fortgesetzt werden.

Bekanntmachung von Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung

Bislang war die Kommunikation größtenteils beschränkt auf das Programm zum Bürokratieabbau. Der Jahresbericht der Bundesregierung zum Bürokratieabbau ist die wichtigste allgemein verfügbare Veröffentlichung zu besserer Rechtsetzung der jüngsten Zeit.

Kommunikation über andere Aspekte der besseren Rechtsetzung ist so gut wie nicht sichtbar. Strategien oder Maßnahmen für bessere Rechtsetzung werden nicht erkennbar kommuniziert, abgesehen von ihrer Erwähnung in den Koalitionsvereinbarungen. Das überrascht vielleicht wenig, da noch einiges getan werden muss, um der Politik mehr Kontur zu geben und sie kohärenter zu gestalten (siehe oben). Da die Ministerien in Deutschland autonom sind, besteht darüber hinaus das Problem, dass die Bundesregierung nicht immer mit einer Stimme spricht und es unterschiedliche Kommunikationskulturen innerhalb der Verwaltung gibt. Insgesamt hat das jedoch zur Folge, dass die betroffenen Akteure (innerhalb und außerhalb der Verwaltung) kein klares Bild darüber vermittelt bekommen, was erreicht worden ist und wie dies zur Verwirklichung größerer politischer Ziele beiträgt. Die einzelnen Komponenten der besseren Rechtsetzung bleiben eine eher interne Angelegenheit, die von Beamten vorangetrieben wird; das Thema bessere Recht-

setzung wird noch nicht als Möglichkeit für die öffentliche Verwaltung wahrgenommen, einen stärker evidenzbasierten und kundenorientierten Ansatz zu entwickeln. Der eher geschlossene Ansatz im Bereich der öffentlichen Konsultation (siehe Kapitel 3) ist für die Sache insgesamt nicht hilfreich. Die externe Dimension ist schwach ausgeprägt, und von der Wirtschaft kommen wenig erkennbare Beiträge, mit denen sie an der Seite der Regierung für bessere Rechtsetzung eintreten würde, wie dies in einigen anderen europäischen Ländern der Fall ist (der schwedische Industrie- und Handelsausschuss für bessere Rechtsetzung (NNR) ist dafür ein gutes Beispiel).

Empfehlung 1.4 Neben der Entwicklung einer einheitlicheren Politik für bessere Rechtsetzung sollte eine Kommunikationsstrategie entwickelt werden, um Entwicklungen darzustellen und die Beziehung zwischen besserer Rechtsetzung und praktischen Ergebnissen und Vorteilen für private Unternehmen, Bürger und Volkswirtschaft zu erläutern. Die deutschen Unternehmen sollten ermutigt werden, ihr Profil als Berater besserer Rechtsetzung zu stärken.

Ex-post-Evaluierung von Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung

Wie in den meisten anderen OECD-Ländern wird die retrospektive Evaluierung (ex post) des Erfolgs oder Misserfolgs der Programme für bessere Rechtsetzung ad hoc durchgeführt. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, gibt es keine Versuche, Programme zu evaluieren, um daraus Informationen für künftige Entwicklungen zu gewinnen. Eine beachtenswerte Ausnahme ist das E-Government-Programm, dessen erste Version vor dem Start des aktuellen Programms einer Überprüfung unterzogen wurde, um gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen. Es hat aber beispielsweise keine Evaluierung der aktuellen Verfahren für die prospektive Folgenabschätzung gegeben. Evaluierung ist nicht das Gleiche wie Beobachtung. So sind die Jahresberichte zum Programm für Bürokratieabbau z.B. kein Ersatz für eine retrospektive Evaluierung des Programms insgesamt. Eine regelmäßige Programmevaluierung würde dazu beitragen, die Wirksamkeit künftiger Reformen zu verbessern und Unternehmer sowie Bürger stärker einzubeziehen.

Empfehlung 1.5 Studien zur Evaluierung von Schlüsselprogrammen sollten bei Universitäten, Denkfabriken und Ideenschmieden oder privaten Stiftungen regelmäßig in Auftrag gegeben werden. Es sollte geprüft werden, inwieweit der Rechnungshof eingebunden werden könnte (wie das beispielsweise in einigen anderen EU-Ländern, z.B. dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden, der Fall ist).

E-Government zur Unterstützung der besseren Rechtsetzung

E-Government ist ein Grundpfeiler der Politik der Bundesregierung zur Modernisierung und Verschlankung der Bundesverwaltung und kann wesentliche Impulse für bessere Rechtsetzung geben. Das Innenministerium hat mit den ersten Programmen abgeschlossen und einen Neuanfang gestartet. Die Ziele wurden über die Legislaturperiode der aktuellen Regierung hinaus formuliert, was wichtig ist. Das Programm „E-Government 2.0" ist integraler Bestandteil der Strategie. Es wurde in Einklang mit dem European Action Plan i2010 entwickelt, wobei auf den Ergebnissen und Erfahrungen der vorigen Legislaturperiode aufgebaut wurde. Die Strategie umfasst einige nützliche Initiativen für bessere Rechtsetzung, darunter die einheitliche Behördenrufnummer (die Bürger erhalten unter dieser Nummer Auskunft zu beliebigen Fragen), eine gemeinsame Initiative des Bundes und der Länder, die sich gegenwärtig in der Pilotphase befindet. Auch der rechtliche Rahmen für die Einführung des E-Government ist gestärkt worden, obwohl noch mehr getan werden

muss, um die Wiederverwertung von Daten und die Interoperabilität zu verbessern. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie hat der Einrichtung von zentralen Anlaufstellen und der elektronischen Erbringung von Dienstleistungen einen starken Schub gegeben (wie in anderen EU-Ländern).

Die bisherigen Ergebnisse sind vielversprechend, Deutschland ist sich jedoch bewusst, dass das Potenzial der Informations- und Kommunikationstechnologie bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist. Die Entwicklung von E-Government-Initiativen in einem föderalen Staat ist anerkanntermaßen eine gewaltige Herausforderung. So betreiben die Bundesregierung, die Länder und Kommunen zusammen ungefähr 7 000 Websites, zwischen denen es kaum Verbindungen gibt. Gleichzeitig können E-Government-Initiativen dazu beitragen, einen Kulturwandel innerhalb der Verwaltung zu beschleunigen. Die IT-Gesellschaft stellt das Prinzip unabhängiger und isolierter Bundesministerien in Frage. Der neue institutionelle Rahmen für E-Government (IT-Beauftragte in jedem Ministerium, Schaffung eines Rates der IT-Beauftragten) ist ein positiver Beitrag zu dem Prozess. Die geplante Schaffung eines Planungsrates der Bundesregierung und der Länder für E-Government-Initiativen sollte helfen, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zu erleichtern. Die Möglichkeiten, E-Government zu nutzen, um Bürokratie abzubauen und öffentliche Beteiligung und Kommunikation transparenter zu gestalten, sind noch nicht ausgeschöpft. Aus den Rückmeldungen an das OECD-Prüfungsteam lässt sich ablesen, dass es noch ein weiter Weg ist bis zu einer straffen, modernen Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.

Hintergrund

Wichtige Schritte im Bereich der besseren Rechtsetzung in Deutschland

Tabelle 1.1 **Meilensteine der Entwicklung von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung in Deutschland**

1958	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Änderungen im Jahr 2000 führen die Verpflichtung zur Gesetzesfolgenabschätzung ein
1977	Verwaltungsverfahrensgesetz
1984	„Blaue Prüffragen" zur Qualität der Rechtsetzung vom Kabinett gebilligt
1996	Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren
1991	Handbuch der Rechtsförmlichkeit vom Kabinett gebilligt
1997	Der 1995 eingerichtete Sachverständigenrat „Schlanker Staat" legt dem Bundeskanzler seinen Abschlussbericht vor
1999	Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung" führt den „aktivierenden Staat" ein
2001	Innenministerium gibt methodologische Arbeitshilfen zur Gesetzesfolgenabschätzung aus
2003	Agenda 2010 Initiative Bürokratieabbau
2006	Kabinettsbeschluss zum Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen" einschl. des Programms „E-Government 2.0"
2007	Beginn der Nullmessung für Unternehmen Kabinettsbeschluss zum Ziel der Verringerung um 25% (bis Ende 2011) Festlegung eines Zwischenziels von ca. 12,5% (bis Ende 2009)
2008	Abschluss der Nullmessung für Unternehmen
2009	Beginn der Ex-ante-Abschätzung des Verwaltungsaufwands für die Bürger

Grundsätze für bessere Rechtsetzung auf Bundesebene

Es gibt kein spezifisches Strategiepapier zur besseren Rechtsetzung, wie dies in einigen (wenigen) anderen EU-Staaten der Fall ist. Die Koalitionsvereinbarung 2005, welche in der letzten Legislaturperiode die Grundlage für die Programme der Bundesregierung bildete, sowie die Kabinettsentscheidung zum Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" vom April 2006 enthalten wichtige Bezüge zur besseren Rechtsetzung. Wichtige Stützen der derzeitigen Bundespolitik im Bereich der besseren Rechtsetzung sind – vor dem Hintergrund einer weiterhin starken Konzentration auf Rechts- und Verwaltungsverfahren für die Gesetzgebung – das Programm zum Bürokratieabbau, mit besonderem Schwerpunkt auf Unternehmen, sowie ein umfassendes Programm zur Förderung des E-Government für Unternehmen und Bürger. Dabei wird verstärkt auf Nachhaltigkeit geachtet, wozu dieser Aspekt in die prospektive (ex ante) Folgenabschätzung für neue Gesetze aufgenommen wurde. Kernprozesse zur Sicherung der Qualität und Verständlichkeit von Gesetzestexten ebenso wie die Vereinfachung von Rechtsvorschriften werden weiterhin entschieden gefördert. Es werden verstärkte Anstrengungen unternommen, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Bereichen anzuregen, in denen ein gemeinsamer Ansatz wichtig ist, z.B. bei den Belastungen für die Wirtschaft und Bürger.

Wichtigste Maßnahmen für bessere Rechtsetzung auf Bundesebene

Großinitiativen:

- *Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" aus dem Jahr 2006*. Das Programm zielt darauf ab, unnötige Verwaltungskosten, die durch Informationspflichten aus Bundesgesetzen entstehen, die zum Stichtag (30. September 2006) in Kraft waren, mithilfe des SKM bis 2011 um 25% zu verringern[1].
- *E-Government-Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen"*, einschließlich des Programms E-Government 2.0, aus dem Jahr 2006. Ziel ist die Schaffung nutzerzentrierter Dienstleistungen und die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren. Das Programm umfasst Aktionspläne zur Verbesserung von E-Services auf Bundesebene, zur Optimierung der elektronischen Schnittstelle zwischen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung, zur Einführung eines elektronischen Personalausweises sowie zur Verbesserung der Kommunikationsinfrastruktur für Unternehmen und Bürger, z.B. durch Internetportale. Es umfasst darüber hinaus eine Initiative für eine bundesweit einheitliche Behördenrufnummer für Bürger.
- *Initiativen zur Sicherung der Qualität von Rechtsvorschriften*. Dazu zählen insbesondere die elektronische Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten, die Anwendung der eNorm-Software, welche die Einhaltung rechtsförmlicher und redaktioneller Vorgaben bei der Erstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen unterstützt, sowie eine Initiative zur Verbesserung der sprachlichen Klarheit.

Sonstige Maßnahmen:

- Drei Gesetze seit 2005 zur Entlastung mittelständischer Unternehmen von bürokratischen Hemmnissen, seit 2006 ergänzt durch einen Katalog begleitender Maßnahmen, einschließlich einer Datenbank mit Informationen für kleine und mittlere Unternehmen über Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder.
- Initiative zur Rechtsvereinfachung. Seit 2003 wurden in diesem Zusammenhang elf Gesetze verabschiedet, mit denen mehrere tausend redundante Gesetze und Vorschriften aufgehoben wurden.
- 2006 eingerichtete Datenbank über bestehende Verwaltungsvorschriften des Bundes mit einem Dienst für öffentliche Anfragen.

Maßnahmen des Bundes und der Länder:

- Verfassungsänderung zur Förderung von Benchmarking zwischen den Verwaltungen der Länder, zwischen dem Bund und den Ländern und innerhalb der Bundesverwaltung.
- Pilotprogramme zur Verknüpfung von Initiativen des Bundes und der Länder zum Bürokratieabbau.
- Deutschland-Online, 2003 eingerichtet zur Förderung eines integrierten E-Government auf den verschiedenen Verwaltungsebenen.
- Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie einschließlich der Einrichtung von einheitlichen Ansprechpartnern.

Kommunikation im Bereich der besseren Rechtsetzung auf Bundesebene

Das Bundespresseamt ist für die offizielle Kommunikation der Regierung zuständig. Bisher wurde über Maßnahmen und Pläne für bessere Rechtsetzung nicht zentral informiert. Dies wird in der Regel den einzelnen Ministerien überlassen, die ihre eigenen Schwerpunkte setzen und dem Thema unterschiedliche Bedeutung beimessen.

Der Austausch mit den Beteiligten über bessere Rechtsetzung findet auch in Form häufiger und regelmäßiger Arbeitstreffen und besonderer, von den Beteiligten organisierter Konferenzen statt, auf denen Regierungsvertreter neue Entwicklungen vorstellen können[2].

Die Jahresberichte der Bundesregierung zum Bürokratieabbau waren die wichtigsten allgemein verfügbaren Veröffentlichungen zu besserer Rechtsetzung der jüngsten Zeit.

Ex-post-Evaluierung von Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung

Die retrospektive Auswertung von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung wird wie in vielen anderen EU-Ländern eher anlassbezogen durchgeführt. Sie ist oft gut vorbereitet und wird dem Bundestag oder den zuständigen Ausschüssen in Form eines Berichts vorgelegt. Ein Beispiel ist der Bericht über erneuerbare Energien[3]. Meist sind spezifische Behörden, in der Regel Bundesbehörden, für die Durchführung regelmäßiger Ex-post-Evaluierungen zuständig. Mindestens 14 Stellen innerhalb der Bundesverwaltung sind mit der Evaluierung beauftragt. Jüngsten Schätzungen zufolge belief sich das Budget für Ex-post-Evaluierungen und damit verbundene Tätigkeiten der Bundesregierung im Jahr 2007 auf 112,3 Mio. Euro. Auch privatisierte Stellen (z.B. Post, Telekommunikation und Bahn), die KfW-Bankengruppe sowie soziale Organisationen (z.B. im Gesundheitssystem) können Ex-post-Evaluierungen vornehmen.

Die Bundesregierung legt dem Bundestag und Bundesrat gemäß § 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums jährlich einen Wirtschaftsbericht vor[4].

Die wahrscheinlich bekanntesten Auswertungen sind die Berichte zum Programm für den Bürokratieabbau, die im Gesetz zur Einrichtung des NKR gefordert werden. Der Nationale Normenkontrollrat erstattet der Bundeskanzlerin jährlich Bericht zum Stand des Ex-ante-Verfahrens. Er kann der Bundesregierung auch jederzeit Empfehlungen geben. Die Regierung berichtet dem Bundestag jährlich über den Stand des gesamten Programms. Beide Berichte werden von den zuständigen Parlamentsausschüssen beraten.

E-Government wurde vor dem derzeitigen Programm überprüft. Der Bericht zur Initiative „BundOnline 2005“ diente als Orientierung für die Entwicklung des aktuellen Programms „E-Government 2.0“.

E-Government zur Unterstützung der besseren Rechtsetzung

E-Government ist ein Grundpfeiler der Politik der Bundesregierung zur Modernisierung und Verschlankung der Bundesverwaltung. Die Verabschiedung der Gesamtstrategie „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen" im September 2006 war ein deutliches Signal des erneuerten Engagements in diesem Bereich. Im Hinblick auf bessere Rechtsetzung zielt das Programm darauf ab, die Effektivität und Effizienz der Bundesverwaltung zu erhöhen, unnötige Bürokratie abzubauen und den Gesetzesvollzug zu verbessern. Im März 2009 nannte die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in ihren Schlussfolgerungen IT als Grundlage für die Entwicklung struktureller Kommunikation im 21. Jahrhundert und empfahl eine entsprechende Anpassung des Grundgesetzes. Auch die Regierung unterstrich die Bedeutung einer langfristigen Perspektive, indem sie Ziele über den Zeitrahmen des Programms hinaus festlegte (das Programm „E-Government 2.0" endet 2010, während das „CIO-Konzept" 2011 ausläuft). Die Website *www.verwaltung-innovativ.de* bietet umfassende Informationen über unternommene Maßnahmen und erzielte Fortschritte und legt somit Rechenschaft gegenüber den Beteiligten und der Öffentlichkeit ab.

BundOnline 2005 und E-Government 2.0

Das Programm „E-Government 2.0" ist integraler Bestandteil der Strategie (Kasten 1.2). Es wurde in Übereinstimmung mit dem europäischen Aktionsplan i2010 entwickelt. Die Strategie beruht auf Ergebnissen und Erfahrungen der vorherigen Legislaturperiode, insbesondere der Initiative „BundOnline 2005". Diese vom Innenministerium koordinierte Initiative wurde zwischen 2000 und 2005 durchgeführt und hatte zum Ziel, alle Dienste der Bundesverwaltung bis 2005 online verfügbar zu machen. Ein zentrales Managementsystem wurde eingerichtet, das Methoden und fünf Basiskomponenten festlegte[5]. Ferner wurde zum Austausch von Erfahrungen ein Wissensmanagementsystem eingeführt. Die Initiative galt als Erfolg. Ende 2005 waren etwa 440 Dienste im Internet zugänglich, mehr als die ursprünglich vorgesehenen 400. Bürger und Unternehmen konnten dank der Initiative jährlich schätzungsweise 430 Mio. Euro einsparen. Die internen Einsparungen betragen jährlich etwa 350 Mio. Euro, insbesondere durch eine Verringerung des Personalbestands um 1,5%. Dennoch entschied die derzeitige Regierung, dass neue und weitreichendere Impulse nötig seien.

Kasten 1.2 **E-Government auf Bundesebene: Das Programm „E-Government 2.0"**

Ziele des Programms „E-Government 2.0" sind die Schaffung nutzerzentrierter Dienste, die Optimierung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren um 15-30% sowie die Senkung der Kosten um 15%. Das Programm untergliedert sich in die vier folgenden Handlungsfelder, deren Schwerpunkt auf dem Internet als wichtigstem Kommunikations- und Dienstleistungsmedium liegt:

- **Portfolio** – Hier geht es um die Verbesserung der Quantität und Qualität der E-Government-Dienste des Bundes. Dies beinhaltet sowohl, dass allen die Möglichkeit gegeben werden soll, in sozialer und technischer Hinsicht an der Informationsgesellschaft teilzuhaben (E-Inklusion), als auch die Ausweitung der Beteiligung von Unternehmen und Bürgern an politischen Entscheidungs- und Verwaltungsprozessen (E-Partizipation). Das Pilotprojekt der Online-Konsultation zum Bürgerportal-Gesetz ist ein Beispiel für letzteres. Im Jahr 2007 führte das Bundesministerium des Innern zwei Studien zu E-Inklusion und E-Partizipation durch, die den aktuellen Entwicklungsstand in Deutschland untersuchten und einen europäischen Vergleich anstellten*.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- **Prozessketten** – In diesem Bereich soll die Schnittstelle zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft durch elektronische Zusammenarbeit über gemeinsame Prozessketten verbessert werden. Dies umfasst insbesondere 32 Pilotprojekte, u.a. die elektronische Verdachtsanzeige bei Geldwäsche (eVA), das elektronische Abfallnachweisverfahren (eANV), das elektronische Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister (ePRTR) und das Forschungsprojekt IT Food Trace.
- **Identifikation** – Dieses Handlungsfeld umfasst die Einführung eines elektronischen Personalausweises und die Entwicklung von E-Identity-Konzepten. Das Bundeskabinett verabschiedete einen Gesetzentwurf, welcher derzeit im Parlament geprüft wird. Der neue Personalausweis wird voraussichtlich im November 2010 eingeführt.
- **Kommunikation** – Ziel ist eine sichere Kommunikationsinfrastruktur für Bürger, Unternehmen und öffentliche Verwaltung (z.B. über zertifizierte Portale).

* Vgl. *www.ifib.de/publikationsdateien/study_e-participation_engl.pdf* (letzter Zugriff am 14. April 2009).

Einheitliche Behördenrufnummer

Das E-Government-Konzept trägt zur Umsetzung von Projekten für einen erleichterten, besseren und kostengünstigen Zugang zur öffentlichen Verwaltung bei. Ein Beispiel ist die einheitliche Behördenrufnummer 115, eine gemeinsame Initiative der drei Verwaltungsebenen unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und des Landes Hessen (Kasten 1.3). Dieses Vorhaben ist vielversprechend. Um zu gewährleisten, dass es sein Potenzial voll ausschöpfen kann und so viele Bürger wie möglich erreicht, muss es energisch von Informationskampagnen und Benutzerumfragen begleitet werden, damit das Interesse der Nutzer erhalten bleibt und der Fortschritt verfolgt werden kann.

Kasten 1.3 **Einheitliche Behördenrufnummer (115)**

Dabei handelt es sich um eine einheitliche Telefonnummer (115) für Anfragen der Bürger bei Behörden im gesamten Bundesgebiet*. Die Idee ergab sich aus dem Umstand, dass Bürger oft nicht wissen, wer in der öffentlichen Verwaltung für ein bestimmtes Verfahren oder einen bestimmten Dienst zuständig ist. Auf Grund der föderalen Struktur des Landes gibt es eine Vielzahl von Behörden, an die sich die Bürger wenden können. Ziel ist es, 75% der Anrufe innerhalb von 30 Sekunden zu beantworten und mindestens 55% (später bis zu 80%) der Fragen beim ersten Anruf zu klären. Im Lauf der Zeit soll eine Datenbank ständig mit Informationen über alle Verwaltungsebenen aktualisiert werden.

Die Initiative begann im März 2009 als Pilotprojekt, an dem sich eine Reihe von Bundesbehörden und vier Länder beteiligten. Zunächst konnten den Dienst 10 Millionen Bürger (etwa ein Achtel der deutschen Bevölkerung) nutzen. Die Teilnahme an dem Projekt ist freiwillig; es wird erwartet, dass sich immer mehr Behörden dafür interessieren werden. Bürgern, die den Dienst noch nicht nutzen können, wird bei einem Anruf bei 115 durch eine automatische Ansage mitgeteilt, dass ihre Region sich noch nicht an der Initiative beteiligt. Dies soll den Bürgern die Vorteile des Dienstes verdeutlichen und Druck auf die Nachzügler erzeugen.

In der ersten Woche gingen im Call Center mehr als 150 000 Anrufe ein, die Hälfte davon aus den teilnehmenden Regionen und Städten.

* Vgl. *www.d115.de* (letzter Zugriff am 14. April 2009).

CIO-Konzept

Der im Dezember 2007 getroffene Kabinettsbeschluss „IT-Steuerung Bund“ ist ein weiterer wichtiger Baustein der Modernisierungsbemühungen[6]. Das CIO-Konzept betrifft vor allem Rationalisierung und Innovationsförderung in der Verwaltung selbst. Dazu wurden neue institutionelle Strukturen eingerichtet. Seit Juni 2008 wird das CIO-Konzept durch einen Aktionsplan ergänzt. Der Plan sieht eine dreijährige Umsetzungsphase vor und gilt bis Ende 2011.

Rechtsvorschriften und Rolle des Parlaments

Der unterstützende Rechtsrahmen wurde in den letzten Jahren gestärkt. Das im Februar verabschiedete Gesetz zur Verwaltung elektronischer Akten ermöglicht es der deutschen Justiz, Rechtsakten und -unterlagen elektronisch zu verarbeiten und ebnet so den Weg für ein papierloses Justizsystem. Im Sommer 2005 verabschiedete der Bundestag das Informationsfreiheitsgesetz, das den Bürgern das Recht einräumt, auf Informationen der Bundesregierung zuzugreifen. Allerdings gibt es einige genau definierte Ausnahmen, da Deutschland seit jeher eine strenge Datenschutzpolitik verfolgt[7]. Das Gesetz enthält auch eine „Internetklausel“, welche die Bundesverwaltung dazu verpflichtet, bestimmte Inhalte online bereitzustellen. Elf Länder stellten darauf ähnliche rechtliche Anforderungen[8]. Diese Gesetze stehen in einer Reihe mit anderen Rechtsvorschriften zum E-Government und umfassen den elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr (2001), die elektronische Kommunikation (2004), elektronische Signaturen (2001, 2005), die elektronische Beschaffung (2006) sowie die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (2006).

E-Government und andere Verwaltungsebenen in Deutschland

Das Programm „E-Government 2.0“ zielt nur auf die Entwicklung von E-Government auf Bundesebene ab. Die Gestaltung und Umsetzung eines umfassenden E-Government-Ansatzes bereiten in einem föderalen Staat Schwierigkeiten, nicht zuletzt weil verschiedene Behörden oft unterschiedliche IT-Anwendungen für denselben Zweck entwickeln. Gleichzeitig bedeutet dies eine ineffiziente Zerstückelung öffentlicher IT-Investitionen. In Deutschland betreiben Bund, Länder und Kommunen über 7 000 kaum miteinander verknüpfte Websites[9]. In mehreren Initiativen wird fortlaufend versucht, dieses Problem zu lösen.

Deutschland-Online

Deutschland-Online ist eine gemeinsame Strategie des Bundes, der Länder und der Kommunen aus dem Jahr 2003. Ziel ist die Stärkung der Zusammenarbeit und Abstimmung für ein integriertes E-Government[10]. Die Strategie beruht auf verschiedenen Schwerpunkten, darunter die Entwicklung integrierter elektronischer Dienste, die Verknüpfung von Internetportalen, die Entwicklung gemeinsamer Infrastrukturen und Standards und der Transfer von Erfahrungen und Wissen. Der Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern gewährleistet die politische Abstimmung zur Umsetzung von Deutschland-Online. Auch kommunale Spitzenverbände beteiligen sich an dem Arbeitskreis. Den Regierungschefs werden jährlich Berichte übermittelt.

Jährliche Deutschland-Online-Aktionspläne sorgen für die konkrete Ausgestaltung der Strategie. Der letzte Aktionsplan wurde im Dezember 2008 erstellt. Er fordert die Einführung einer sicheren nationalen Kommunikationsinfrastruktur für die drei Verwaltungsebenen in Deutschland und räumt bestimmten Projekten Priorität ein, darunter Kfz-Wesen (unter Federführung von Hamburg), Personenstandswesen (unter Federführung von Bayern) und die Überprüfung des Meldewesens (unter Federführung des Bundes). Ein besonderer Schwerpunkt ist die Umsetzung der IT-Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt). Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sind gemeinsam für dieses Projekt zuständig; es wurde im Herbst 2008 auch in einer Online-Konsultation unterstützt[11].

Im Rahmen der Initiative Deutschland-Online wurde XRepository[12] als neues Onlineverzeichnis für XML-basierte Datenaustauschformate eingerichtet. Die im Januar 2009 freigeschaltete Website ist ein zentraler Ort zur Veröffentlichung eines breiten Spektrums an Daten zu E-Government-Projekten und ermöglicht die Weiternutzung durch andere Verwaltungen und Gestalter von Geschäftsprozessen. Über die Website können ferner Standards und Schnittstellen gesucht und kostenlos heruntergeladen werden.

Zentrale Anlaufstellen (einheitliche Ansprechpartner) und EU-Dienstleistungsrichtlinie

In Deutschland gibt es etwa 220 zentrale Anlaufstellen (One-Stop-Shops), in denen verschiedene Anmelde- und Zulassungsanträge, z.B. für die Unternehmensanmeldung, beim selben „Schalter“ eingereicht werden können. Diese zentralen Anlaufstellen bieten auch Beratung und Hilfe für Personen, die ihr eigenes Unternehmen gründen wollen. Für die Einrichtung und Gestaltung dieser zentralen Anlaufstellen sind nachgeordnete Stellen, wie Kommunen, Handelskammern und Unternehmensverbände, zuständig.

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) hat einen starken Anstoß zur Einrichtung zentraler Anlaufstellen gegeben, da sie ein einheitliches System im gesamten EU-Binnenmarkt und elektronische Dienstleistungen fordert. Im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie wurden seit dem 28. Dezember 2009 bundesweit „Einheitliche Ansprechpartner“ eingerichtet (*www.einheitlicher-ansprechpartner-deutschland.de*). Dies war ein Schwerpunkt von Deutschland-Online. Ein Umsetzungsplan wurde Ende 2008 vorgestellt. Er forderte eine allmähliche Ausweitung, bis alle Prozesse der öffentlichen Verwaltung elektronisch durchgeführt werden können. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen in dem Projekt scheint reibungslos zu verlaufen und beruht insbesondere auf der praktischen Erfahrung der Kommunen.

Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform II im August 2009 liegt die Zuständigkeit für die Einrichtung eines bundesweiten IT-Verbindungsnetzes beim Bund[13]. Diese Änderungen werden in einem zukünftigen Gesetz (Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder, IT-NetzG) sowie einer Durchführungsvereinbarung, die im April 2010 in Kraft treten soll, umgesetzt. Gleichzeitig soll ein IT-Planungsrat aus Vertretern des Bundes und der Länder eingerichtet werden, um verbindliche IT-Standards zu entwickeln und so die Sicherheit und Vergleichbarkeit über Verwaltungsebenen hinweg zu verbessern. Darüber hinaus wird der Planungsrat mit der IT-Gesamtkoordinierung, der Gestaltung des Verbindungsnetzwerks und der Umsetzung der E-Government-Projekte betraut.

Fortschritte

Der Aktionsplan 2009 gibt einen detaillierten Überblick über die 2008 erzielten Fortschritte bei den 32 Modernisierungsprojekten. Bei den folgenden Prozessen wurde im Rahmen des Programms „E-Government 2.0“ entwickelte IT eingesetzt und zum Bürokratieabbau genutzt:

- Abgaben werden jetzt weitgehend automatisch mittels spezieller IT-Prozesse berechnet. Dadurch verringert sich die Bearbeitungszeit, und die Steuerlast kann früher ermittelt werden. So erhalten Unternehmen eher eine zuverlässige Mitteilung über die Höhe ihrer Steuerschuld. Eingabefehler durch Mitarbeiter in den Hauptzollämtern wurden durch computergestützte Plausibilitätskontrollen verringert. Es ist geplant, die Möglichkeit zu schaffen, Steuererklärungen online abzugeben. Die wichtigsten rechtlichen Inhalte werden in leicht verständlicher Form im Internet und auf Informationsblättern zur Verfügung gestellt.
- Mit seinem Automatisierten Tarif- und Lokalen Zollabwicklungssystem (ATLAS) für die deutsche Zollverwaltung schuf das Bundesministerium der Finanzen die Grundlage für eine weitgehend automatisierte Verarbeitung und Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Mit ATLAS wurden schriftliche Zollerklärungen

und Verwaltungsakte (z.B. Bescheid über Einfuhrabgaben) durch elektronische Mitteilungen ersetzt. Die meisten Bearbeitungs- und Verwaltungsaufgaben des Zolls wurden automatisiert, vereinfacht und beschleunigt. Jede Zollstelle ist mit speziellen ATLAS-Programmen für ihren jeweiligen Aufgabenbereich ausgestattet.

- Ein Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sieht die Einführung von Verfahren für elektronische Entgeltnachweise (ELENA) vor. Der Einkommensnachweis ist erforderlich, um bestimmte Arten des Arbeitslosengeldes sowie von Familien- und Wohnzulagen zu beantragen. Die Arbeitsverwaltung nutzt beispielsweise vom Arbeitgeber ausgestellte Arbeitsbescheinigungen, um den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu prüfen. Nach geltendem Recht müssen diese in Papierform vorliegen. Jährlich stellen etwa drei Millionen Arbeitgeber rd. 60 Millionen solcher Bescheinigungen aus. In dem geplanten zukünftigen Verfahren übermitteln die Arbeitgeber stattdessen die monatlichen Entgeltdaten ihrer Angestellten elektronisch an eine zentrale Datenbank, wodurch ab 2012 jährlich 85,6 Mio. Euro eingespart werden können.

Infolge der jüngsten Anstrengungen sind Gesellschaft und Wirtschaft in Deutschland gut für die Nutzung des Internets gerüstet (75% der Haushalte und 95% der Unternehmen hatten 2008 einen Internetzugang). Dennoch kann die Schnittstelle zwischen den Benutzern und der öffentlichen Verwaltung bei einer Reihe von Diensten noch verbessert werden (Kasten 1.4). Wichtig ist sicherzustellen, dass Bürgern ohne Internetzugang weiterhin Alternativen für die Kontaktaufnahme mit der Verwaltung offenstehen.

Kasten 1.4 **Kennzahlen der Informationsgesellschaft in Deutschland**

- Anteil der Haushalte mit Internetzugang: 75% (2008)
- Anteil der Unternehmen mit Internetzugang: 95% (2008)
- Anteil der Personen, die mindestens einmal pro Woche das Internet nutzen: 68% (2008)
- Anteil der Haushalte mit Breitbandanschluss: 55% (2008)
- Anteil der Unternehmen mit Breitbandanschluss: 84% (2008)
- Anteil der Personen, die in den letzten drei Monaten online eingekauft/bestellt haben: 42% (2008)
- Anteil der Unternehmen, bei denen im vergangenen Jahr Online-Bestellungen eingegangen sind: 24% (2007)
- Anteil der Personen, die das Internet für Behördenkontakte nutzen: Informationsanfragen 31,1%, Herunterladen von Formularen 16,2%, Zurücksenden ausgefüllter Formulare 10,5% (2008)
- Anteil der Unternehmen, die das Internet für Behördenkontakte nutzen: Informationsanfragen 47%, Herunterladen von Formularen 48%, Zurücksenden ausgefüllter Formulare 45% (2008)

Quelle: *ePractice, eGovernment Factsheets. Germany*, Ausgabe 11.0 Januar 2009, S. 2 (gestützt auf Eurostat-Daten).

Anmerkungen

1. Mit Bezug auf den Stichtag 30. September 2006.
2. Beispiele für solche Konferenzen sind Treffen über die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der Regierung sowie Veranstaltungen mit Vertretern des Gemeinschaftsausschusses der deutschen gewerblichen Wirtschaft und der Handelskammern. 2008 fanden folgende internationale Konferenzen statt: die von der Bertelsmann-Stiftung organisierte International Regulatory Reform Conference (IRRC 08), die Messe „Moderner Staat" und die Messe „Neue Verwaltung".
3. Vgl. Erfahrungsbericht des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vom 7.11.2007 unter *www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40342/*. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz wurde in Einklang mit dem Erfahrungsbericht geändert, vgl. *www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40508/*.
4. Der Jahreswirtschaftsbericht 2009 trägt den Titel „Konjunkturgerechte Wachstumspolitik". Vgl. *www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/jahreswirtschaftsbericht-2009,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf*.
5. Die fünf Basiskomponenten für E-Government, die im Rahmen von BundOnline 2005 als „Einer-für-Alle"-Dienstleistungen entwickelt wurden, sind 1. das Content-Management-System (ca. 100 Anwendungen), 2. die virtuelle Poststelle (ca. 40 Anwendungen), 3. die ePayment-Plattform (ca. 25 Anwendungen), 4. das Formular-Management-System (ca. 25 Anwendungen) und 5. das Portal Bund.de (fast alle Behörden auf nationaler Ebene). Darüber hinaus wurden unabhängig von BundOnline 2005 und E-Government 2.0 verschiedene Rahmenkonzepte, Methoden und Software-Instrumente eingesetzt (vgl. *www.cio.bund.de/cln_093/DE/E-Government/E-Government-Programm/e-government-programm_node.html*, letzter Zugriff am 5. Mai 2009).
6. Vgl. *www.cio.bund.de/cln_102/DE/Grundlagen_IT-Steuerung_Bund/grundlagen_it-steuerung_node.html* (letzter Zugriff am 14. April 2009).
7. Vgl. das Bundesdatenschutzgesetz von 2003.
8. Vgl. *www.bfdi.bund.de/cln_030/nn_743466/IFG/Gesetze/Landesgesetze/Landesgesetze__node.html__nnn=true* (letzer Zugriff am 14. April 2009).
9. Vgl. ePractice.eu, *eGovernment Factsheets – Germany – Strategy* unter *www.epractice.eu/en/document/288242* (letzter Zugriff am 14. April 2009).
10. Vgl. *www.deutschland-online.de* (letzter Zugriff am 14. April 2009).
11. Vgl. IT-Umsetzung zur EG-Dienstleistungsrichtlinie unter *www.deutschland-online.de/DOL_Internet/broker.jsp?uMen=58c105dd-ba3e-a511-4fbf-1b1ac0c2f214* (letzter Zugriff am 14. April 2009).
12. Vgl. *www.xrepository.deutschland-online.de/xrepository/* (letzter Zugriff am 14. April 2009).
13. Vgl. den neuen Art. 91c des Grundgesetzes.

Copyrighted material

Kapitel 2

Institutionelle Kapazitäten für bessere Rechtsetzung

Das Regulierungsmanagement muss seinen Platz in der institutionellen Architektur des jeweiligen Landes finden und auf die Unterstützung aller einschlägigen Institutionen zählen können. Der institutionelle Rahmen, innerhalb dessen die bessere Rechtsetzung ihren Einfluss geltend machen muss, reicht weit über das Exekutivzentrum des Staats hinaus, auch wenn sie dort großenteils ihren Ursprung nimmt. Legislative und Judikative, Regulierungsbehörden und nachgeordnete Verwaltungsebenen ebenso wie internationale Strukturen (im Kontext dieses Projekts insbesondere die EU) spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung, Implementierung und Durchsetzung von Maßnahmen und Rechtsvorschriften.

Das Parlament kann neue Primärgesetze auf den Weg bringen, und Gesetzentwürfe der Exekutive werden nur selten in geltendes Recht umgesetzt, ohne dass darin während des parlamentarischen Prüfungsprozesses Änderungen vorgenommen würden. Die Judikative kann die Funktion eines Hüters der Verfassung erfüllen, ihr obliegt es im Allgemeinen sicherzustellen, dass die Exekutive ihre Befugnisse nicht überschreitet, und sie spielt eine wichtige Rolle bei der Rechtsauslegung und -durchsetzung. Regulierungsbehörden und nachgeordnete Verwaltungsebenen können ein breites Spektrum an Regelungsaufgaben wahrnehmen. Sie können (in unterschiedlichem Umfang) für die Ausarbeitung von Sekundärrecht zuständig sein, Leitlinien für die Rechtsetzung aufstellen, über diskretionäre Befugnisse zur Rechtsauslegung verfügen, Rechtsvorschriften vollziehen und Einfluss auf die Entwicklung des Politik- und Regulierungsrahmens insgesamt ausüben. Welche Rolle sollten die verschiedenen Akteure unter Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Rechenschaftspflicht, der Machbarkeit und des Kräftegleichgewichts zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen jeweils spielen? Wie lässt sich am besten eine effektive institutionelle Aufsicht über Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung gewährleisten?

In den vorangegangenen OECD-Länderprüfungen wurde darauf hingewiesen, dass der institutionelle Kontext der Einrichtung eines wirkungsvollen Regulierungsmanagements komplex und häufig durch eine starke Fragmentierung gekennzeichnet ist. Die gewählten Ansätze müssen an den jeweiligen Kontext angepasst werden, da der institutionelle Rahmen und das Rechtssystem der verschiedenen Länder sehr spezifisch sein können, wobei das Spektrum von Systemen, die den Bedürfnissen

kleiner Länder mit eng verzahnten Verwaltungsebenen, in denen Vertrauen und informelle Vereinbarungen eine große Rolle spielen, bis hin zu großen föderalen Systemen reichen kann, in denen Wege gefunden werden müssen, um einem hohen Maß an Autonomie und Diversität gerecht zu werden.

Weiterbildung und Kapazitätsaufbau innerhalb der Verwaltung, unterstützt durch ausreichende finanzielle Mittel, tragen dazu bei, dass die Grundsätze besserer Rechtsetzung wirkungsvoll angewandt werden können. Vom konkreten Schulungsbedarf für bestimmte Verfahren abgesehen, wie der Folgenabschätzung oder der Abfassung klar verständlicher Gesetzestexte, wird den Mitarbeitern der Verwaltungen durch Weiterbildung auch vermittelt, dass dies ein wichtiges Anliegen ist, das von der administrativen und politischen Hierarchie als solches anerkannt wird. Weiterbildung kann als ein Maßstab für den Grad des politischen Engagements für bessere Rechtsetzung betrachtet werden. Zudem sorgt sie für ein Gefühl der Eigenverantwortung für die Reforminitiativen und verbessert die Koordinierung und die Kohärenz der Rechtsetzung.

Beurteilung und Empfehlungen

Seit dem OECD-Bericht von 2004 fanden wesentliche institutionelle Entwicklungen zur Förderung einer besseren Rechtsetzung statt. In der Vergangenheit folgten diese Entwicklungen oft strukturellen und verfahrenstechnischen Traditionen, die auf Förmlichkeit, Rechtskonformität und Klarheit der Gesetzgebung beruhen. Während weiterhin stark an Traditionen festgehalten wird, scheinen immer mehr Initiativen und Versuche unternommen zu werden, um neue Ansätze zu finden. Die Einrichtung einer Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt sowie eines unabhängigen Beratungsgremiums, des Normenkontrollrats, die beide das Programm zum Abbau der Verwaltungslasten für Unternehmen unterstützen, sind wohl die wichtigsten Entwicklungen. Auch der Planungsstab im Kanzleramt ist relativ neu und unterstreicht die Bemühungen um eine bessere Abstimmung von Gesetzesvorschlägen. Das steigende Interesse an nachhaltiger Entwicklung spiegelt sich in der Schaffung einer weiteren Fachstelle im Bundeskanzleramt sowie zweier Beratungsgremien, des parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung und des unabhängigen Rats für nachhaltige Entwicklung, wider. Auch in den Fachressorts finden Veränderungen statt, wobei die für bessere Rechtsetzung und insbesondere für das Programm zum Abbau der Verwaltungslasten für Unternehmen zuständigen Stellen oder Mitarbeiter identifiziert werden. Die E-Government-Strategie wird durch eine neue institutionelle Struktur gefördert, wozu auch die Benennung eines Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik und von IT-Beauftragten in jedem Ministerium zählt. Diese Entwicklungen wirken den Zentrifugalkräften in Deutschland entscheidend entgegen.

Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau und andere neue Einheiten im Bundeskanzleramt deuten auf einen Bruch mit der Tradition der voneinander abgegrenzten Ministerien, einer nach innen gerichteten Verwaltung und eines schwachen Zentrums hin. Im Gegensatz zu den klassischen Fachstellen im Kanzleramt, welche die Aktivitäten der stark autonomen Fachressorts koordinieren und überwachen, verfügen die neuen Stellen über aktivere Verhandlungs-, Steuerungs- und Bewertungsfunktionen. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau ist federführend für das Bundesprogramm zum Abbau der Verwaltungslasten für Unternehmen sowie die Unterstützung der Arbeit des Normenkontrollrats zuständig.

Die Einrichtung des Normenkontrollrats (NKR) als unabhängiger Wächter ist im Rahmen der deutschen institutionellen Tradition ebenso bemerkenswert. Der NKR ging 2005 aus einer Vereinbarung zwischen den großen Parteien hervor und wurde als auto-

nomes Beratungs- und Kontrollgremium außerhalb der Exekutive eingerichtet. Aufgabe des NKR ist es, die Bundesregierung beim Abbau von Bürokratie in den Bundesgesetzen zu unterstützen. Derzeit befasst er sich ausschließlich mit Verwaltungskosten. Zu seinen Aufgaben zählt auch die Beobachtung von EU-Vorhaben zum Bürokratieabbau, und er nutzte seine Position auch, um engere Verbindungen mit Ländervorhaben zum Bürokratieabbau zu fördern. Ein wichtiges Merkmal des NKR ist, dass sein Mandat nicht dem politischen Zyklus folgt (er wurde zunächst für einen Zeitraum von fünf Jahren, d.h. bis 2011 eingerichtet). Der NKR ist ein wichtiger Wächter im Gesetzgebungsverfahren des Bundes (Gesetzentwürfe können dem Kabinett nicht ohne vorherige Prüfung durch den NKR vorgelegt werden), und die Ministerien folgen in der Regel seinen Empfehlungen. Seine Stellungnahmen werden veröffentlicht. In vergleichsweise kurzer Zeit wurde er zu einem etablierten Akteur in der institutionellen Landschaft.

Dennoch gibt es wenig Berührungspunkte zwischen den institutionellen Strukturen für bessere Rechtsetzung, und es besteht die zunehmend dringende Notwendigkeit, den neuen Ansatz zu konsolidieren. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern gibt es in der Bundesregierung noch keine zentrale Steuerung aller Aspekte der besseren Rechtsetzung. In dieser Hinsicht wurde die Empfehlung des OECD-Berichts von 2004 nicht befolgt. Eine solche Entwicklung ist angesichts der deutschen Tradition unwahrscheinlich, wenn nicht gar unnötig. Die im OECD-Raum in den letzten Jahren gewonnenen Erfahrungen haben gezeigt, dass große Aufmerksamkeit darauf verwendet werden muss, das richtige Gleichgewicht zwischen den Befugnissen der zentralen Einheit und der Eigenverantwortung der Ministerien zu finden. Im ersten Kapitel wurde bereits festgestellt, dass in Deutschland ein Problem der Zersplitterung besteht, d.h. dass es keine klaren Schnittstellen zwischen den verschiedenen Vorhaben gibt. So sind z.B. wichtige E-Government-Vorhaben nicht immer klar mit den Bemühungen um Bürokratieabbau verknüpft. Die derzeitige Übergangsphase muss durch eine weitere institutionelle Entwicklung dringend überwunden werden, um die Einheitlichkeit und Klarheit der Maßnahmen für bessere Rechtsetzung zu erhöhen (nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der Verwaltung) und ihre Nachhaltigkeit über politische Zyklen hinweg vollständig zu gewährleisten. Erste Ansätze zeigen sich in den Entwicklungen im Kanzleramt und im NKR. Jetzt geht es darum, diese weiter auszubauen und die notwendigen Verbindungen zwischen allen wichtigen institutionellen Akteuren herzustellen. Ein „vernetzter“ Ansatz der institutionellen Steuerung besserer Rechtsetzung wird in mehreren EU-Ländern aus den gleichen Gründen wie in Deutschland (Vereinbarkeit mit Traditionen der Staatsführung) mit gewissem Erfolg getestet. Doch dieser Ansatz ist kein leichter Weg, er setzt immer noch eine Art klar erkennbarer Führungseinheit voraus und muss umsichtig konzipiert werden. Konkrete Vorschläge hierzu werden weiter unten untersucht.

Empfehlung 2.1 Ungewissheit und mangelnde Schwerpunktsetzung sind der langfristigen Verankerung der besseren Rechtsetzung als etabliertes Politikfeld in Deutschland abträglich. Es sollte sobald wie möglich bestätigt, geklärt und kommuniziert werden, welche Form ein gestärktes und in sich kohärentes institutionelles Netzwerk für bessere Rechtsetzung annehmen sollte, um wichtige Vorhaben wie das Programm zum Bürokratieabbau und die Ex-ante-Folgenabschätzung zu unterstützen und die notwendigen Schnittstellen zwischen ihnen zu schaffen (vgl. die detaillierten Vorschläge unten).

Als Erstes müssen die Zukunft, die Ansiedlung und der Auftrag der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt bekräftigt und ihre Nachhaltigkeit über politische Zyklen hinweg sichergestellt werden. Es wäre ein sehr bedauernswerter Rückschritt, wenn diese Geschäftsstelle infolge von Umstrukturierungen verloren ginge. Sie muss stattdessen als zentraler Akteur, Anker und Koordinator von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung in der Bundesregierung gestärkt werden. Ihre Ansiedlung ist entscheidend. Aus den Erfahrun-

gen anderer europäischer Länder ergeben sich zwei Möglichkeiten. Zum einen kann die Geschäftsstelle Bürokratieabbau zentral bei der Regierung angesiedelt sein, zum anderen innerhalb eines Ministeriums, das auf Grund seines Mandats besonders für Aufgaben der besseren Rechtsetzung geeignet ist. Die erste Option hat den Vorteil einer neutraleren, weiter gefassten und strategischeren Perspektive, die verschiedene Ministerien und Interessen (Bürger, Unternehmen usw.) einbeziehen und zwischen ihnen vermitteln kann. Allerdings könnte der Bezug zur tatsächlichen Politik fehlen. Vorteil der zweiten Option ist, dass sie bessere Rechtsetzung fester in der „wirklichen Welt“ verankert und einen stärkeren Beitrag zu wichtigen politischen (unternehmensbezogenen und sonstigen) Fragen leisten lässt. Doch wäre es dabei schwieriger, andere Ministerien einzubinden. Damit die Geschäftsstelle als erkennbarer Hauptverantwortlicher für bessere Rechtsetzung fungieren kann, muss ihr Auftrag über die wichtige, aber zu eng gefasste Frage der Bürokratielasten hinaus ausgeweitet werden. Darüber hinaus muss ihre Nachhaltigkeit sichergestellt werden, indem Mittel und Personal geprüft werden und untersucht wird, wie ihr Überleben über den politischen Zyklus hinweg gesichert werden kann (ein interessantes Beispiel bietet Belgiens Agentur für die Vereinfachung der Verwaltung, die im Kanzleramt des Landes angesiedelt ist).

Kasten 2.1 **Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004**

- Ausstattung eines zentralen Regierungsorgans mit den zur Förderung der Regulierungsqualität notwendigen Kapazitäten

Die Bundesregierung sollte eine zentrale Stelle damit betrauen, eine ressortübergreifende, umfassende Regulierungspolitik zu fördern, beratend zu kommentieren und zu evaluieren, und sie sollte diese Stelle mit den dazu erforderlichen Ressourcen – namentlich im Bereich des wirtschaftlichen Fachwissens – ausstatten. Die derzeit existierenden Kriterien, Sanktionen und Personalressourcen sind für die Durchsetzung der GFA-Auflagen unzureichend. Eine solche zentrale Regierungsstelle, die über größere und zugleich glaubwürdigere Kapazitäten verfügt, könnte die Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung überwachen und technische Stellungnahmen zur inhaltlichen – also nicht nur formellen – Qualität der jeweiligen Maßnahmen abgeben. Diese Stelle könnte auch Lehrgänge anbieten und Ratschläge zu den Regulierungsinstrumenten erteilen. Dabei könnten Evaluierungen der bestehenden Regulierungsinstrumente und -verfahren wichtige Feedbackdaten im Hinblick auf Nachbesserungen und Aktualisierungen der Regulierungspolitik liefern. Eine andere Option könnte darin bestehen, diese Stelle mit formellen Befugnissen für kritische Stellungnahmen zu den verschiedenen Regulierungsvorschlägen der Ministerien auszustatten.

Empfehlung 2.2 Die Zukunft der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und ihre Rolle als „Gesicht“ der besseren Rechtsetzung im Bund sollte bestätigt werden. Es sollte so weit wie möglich für eine gesicherte Zukunft der Geschäftsstelle durch sichere Personal- und Haushaltslinien gesorgt werden. Die Geschäftsstelle sollte beispielsweise über eigenes Personal sowie abgeordnete Mitarbeiter aus anderen Ministerien verfügen. Es sollte geprüft werden, ob es möglich ist, ihren Status auf lange Sicht institutionell abzusichern. Erfolgt keine klare politische Entscheidung, bessere Rechtsetzung an einem bestimmten politischen Ziel auszurichten (ökologische Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit/wirtschaftlicher Aufschwung), in welchem Fall die Geschäftsstelle einem bestimmten Ministerium zugeordnet werden könnte, sollte ihr Status als Teil des Bundeskanzleramts bestätigt werden, das alle Politikbereiche aus strategischer Sicht abdeckt. Ihr Auftrag sollte auf alle wichtigen Themen besserer Rechtsetzung ausgedehnt werden (wobei sie nicht unbedingt die federführende Stelle für diese Themen sein muss), darunter auch die Ex-ante-Folgenabschätzung und die EU-Dimension.

Als daran anknüpfender zweiter Schritt muss das Mandat des NKR erweitert werden. Wie bei der Geschäftsstelle Bürokratieabbau handelt es sich hier um eine institutionelle Innovation, die als wichtige Ergänzung zu den internen Strukturen der Bundesverwaltung gefördert werden muss. Unabhängige Wächter haben sich in mehreren anderen europäischen Ländern als engagierte Verfechter der besseren Rechtsetzung im politischen Zyklus bewährt, indem sie der Verwaltung neue Perspektiven eröffnen und praktische Erfahrungen vermitteln (das Vereinigte Königreich setzte seine Aufsichtsbehörde kürzlich wieder ein; Schweden richtete eine Aufsichtsbehörde nach deutschem Beispiel ein; die niederländische ACTAL macht weiterhin auf dringende Fragen aufmerksam). Auf der Grundlage seiner bestehenden Stärken muss dem NKR ein größeres Gewicht zuteilwerden. Im Rahmen eines weiter gefassten Ansatzes zum Programm für Bürokratieabbau (vgl. Kapitel 5) sollte dies zumindest die Prüfung aller Kosten zur Einhaltung von Bundesgesetzen umfassen; eine weitergehende Rolle bei der Überprüfung von Qualitätsstandards und Ex-ante-Abschätzungen sollte in Erwägung gezogen werden.

Empfehlung 2.3 Das Bekenntnis zum NKR als wertvolle externe Ergänzung zu internen Strukturen zur Unterstützung besserer Rechtsetzung sollte bekräftigt werden. Sein Mandat sollte in Einklang mit den vorgeschlagenen Entwicklungen der Instrumente und Verfahren für bessere Rechtsetzung (vgl. Kapitel 4 und 5) erweitert werden, so dass er eine weiter gefasste Rolle bei der Ex-ante-Folgenabschätzung von Gesetzentwürfen einnimmt. Seine Rolle als Moderator im Dialog mit den Ländern und als Beobachter der Entwicklungen auf EU-Ebene sollte bekräftigt werden. Es sollte geprüft werden, ob er auch in die Ex-post-Evaluierung von Regulierungsprogrammen und -maßnahmen einbezogen werden sollte. Es sollte sichergestellt werden, dass die ihm zur Verfügung gestellten Mittel diesen Aufgaben angemessen sind.

Es bedarf eines starken Abstimmungsnetzwerks, um die Arbeiten verschiedener Verwaltungsbereiche zur besseren Rechtsetzung zu bündeln. Auf dieses Thema hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen. Die Zersplitterung von Initiativen, die sich aufeinander beziehen sollten, muss rigoros angegangen werden. Neben dem Bundeskanzleramt sind insbesondere vier Ministerien mit besserer Rechtsetzung befasst: das Innenministerium, das zusammen mit dem Justizministerium die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzentwürfen und selbstständig die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Vorbereitung von Gesetzentwürfen prüft sowie für die Einführung des E-Government zuständig ist; das Justizministerium, das für die Qualität und Verfassungsmäßigkeit der Rechtsvorschriften zuständig ist; das Wirtschaftsministerium, das die Kosten von Gesetzentwürfen für Unternehmen und Verbraucher prüft sowie die deutschen Positionen in EU-Angelegenheiten vertritt; das Finanzministerium, das die Auswirkungen von Gesetzentwürfen auf den Haushalt prüft). Das wachsende Interesse an Nachhaltigkeit bedeutet, dass das Umweltministerium künftig wahrscheinlich ebenfalls eine Schlüsselrolle einnehmen wird. Die Zuständigkeiten müssen nicht zentral gebündelt werden, wenn ein solider Rahmen vorhanden ist, der die Ministerien zusammenbringt. Dies beinhaltet, dass derzeitige Abstimmungsverfahren geprüft werden sollten und ihr Einfluss gestärkt und ausgeweitet werden muss. Die einzig vorhandende Struktur dafür ist derzeit der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau. Sein Mandat beschränkt sich auf Verwaltungslasten (z.B. befasst er sich nicht mit der Ex-ante-Folgenabschätzung oder europäischen Aspekten des Regulierungsmanagements). Dänemark bietet ein Beispiel dafür, wie eine solide Ausschussstruktur geschaffen werden kann, um Maßnahmen der besseren Rechtsetzung abzustimmen.

Kasten 2.2 **Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004**

- Bestellung eines ständigen Ministerialausschusses für die Förderung der Regulierungspolitik

Nach Festlegung der Regulierungspolitik auf höchster politischer Ebene sollte zu ihrer Unterstützung ein ständiger Ministerialausschuss eingerichtet bzw. umgestaltet werden. Dieser Ausschuss sollte dafür sorgen, dass die Rechenschaftspflicht innerhalb der Ministerien in Bezug auf die Resultate der Regulierungsreform durch einen systematischen Kontrollprozess erhöht wird, in dessen Rahmen die Ministerien zur Verantwortung gezogen werden können. Ein solcher Ausschuss wäre namentlich im Zusammenhang mit der Einführung und Überprüfung der Regulierungspolitik von großem Nutzen und könnte als Impulsgeber die effektive Umsetzung der Regulierungspolitik vorantreiben. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass mit Regierungsbeamten besetzte Ad-hoc-Ausschüsse, denen die Umsetzung einzelner Aspekte der Regulierungspolitik obliegt, nicht ausreichen, um effektiv eine Umorientierung zu Gunsten einer umfassenden, konsequent angewandten Regulierungspolitik zu veranlassen.

Empfehlung 2.4 Es sollte geprüft werden, wie die Abstimmungsverfahren zwischen Schlüsselministerien für bessere Rechtsetzung (dem Innen-, dem Justiz-, dem Wirtschafts-, dem Finanz- sowie dem Umweltministerium für Fragen der Nachhaltigkeit) gestärkt werden können, um Synergien zwischen verwandten Vorhaben herzustellen und die Politik der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung stärker zu vereinheitlichen. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau sollte diesen Prozess unter Federführung eines leitenden Ministers des Kanzleramtes koordinieren. Dabei sollte es keine Doppelstrukturen geben (d.h. es sollte nicht mehr als ein Ausschuss für diesen Zweck eingerichtet werden). Eine Struktur sollte genügen (politischer Ausschuss unterstützt durch einen Schattenausschuss).

Es zeichnen sich innerhalb der Verwaltung deutlich Veränderungen hinsichtlich der besseren Rechtsetzung ab, doch ist dies noch nicht ausreichend. Seit dem letzten OECD-Bericht wurden Fortschritte erzielt. Dem OECD-Prüfungsteam wurde mitgeteilt, dass sich die Kultur innerhalb der Bundesverwaltung beträchtlich geändert hat, z.B. durch die Einstellung von Nicht-Juristen und den Einsatz von Juristen für „nicht-juristische" Tätigkeiten (obwohl die meisten Hochschulabsolventen im öffentlichen Dienst immer noch Juristen sind). Die Notwendigkeit, bei Gesetzentwürfen die Verwaltungslasten für Unternehmen zu berücksichtigen, lenkte die Aufmerksamkeit auf die Kosten und schuf Verständnis für die Folgen von Regierungshandeln. Allerdings hat sich dieses Interesse noch nicht auf andere Folgenabschätzungen ausgedehnt. Es besteht kein Zweifel an den technischen Möglichkeiten und Fähigkeiten einzelner Ministerien, Gesetze auszuarbeiten (und innovative Instrumente wie eNorm zu entwickeln), doch müssen sie ermutigt werden, weiter zu gehen und sich das umfassendere Konzept der Rechtsetzungsqualität zu eigen zu machen. Angesichts des politischen Hintergrunds ist die Fähigkeit der Beamten in Deutschland, effektiv und begeistert mit Instrumenten und Verfahren der besseren Rechtsetzung zu arbeiten, entscheidend und könnte Politiker dazu ermutigen, ebenfalls an diesem Prozess mitzuwirken. Der Ansatz zur Förderung des Kulturwandels muss zwei Anforderungen erfüllen. Erstens benötigt er Durchsetzungskraft. Qualitätskontrolle, Anreizmechanismen und Sanktionen für Nichteinhaltung sind erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Verfahren respektiert und schlechte Entwürfe abgelehnt werden. Die Qualitätskontrolle wird in gewissem Umfang bereits vom NKR sichergestellt (zumindest für Verwaltungslasten), könnte jedoch ausgebaut werden, indem der Geschäftsstelle Bürokratieabbau (bzw. den Ministerien) die Befugnis eingeräumt wird, unzureichende Entwürfe anzufechten und ihre Überarbeitung zu verlangen. Verschiedene europäische Länder haben auch besondere Mechanismen

entwickelt, wie z.B. die Knüpfung der Haushalte und der Leistungsbewertung der Mitarbeiter an die Ergebnisse im Bereich bessere Rechtsetzung (Belohnung guter Arbeit, die sonst oft unbeachtet bleibt). Zweitens muss die Ausbildung im Bereich bessere Rechtsetzung einen hohen Stellenwert einnehmen. Die Ausbildung von Beamten ist wichtig, und die Vermittlung besonderer Techniken der besseren Rechtsetzung beginnt sich im System zu etablieren. Sie muss jedoch hinsichtlich Inhalt und Umfang systematischer erfolgen.

Kasten 2.3 **Empfehlung aus dem OECD-Bericht von 2004**

- Förderung – insbesondere durch entsprechende Lehrgänge – der kontinuierlichen Weiterentwicklung einer Verwaltungskultur, die der Regulierungsqualität förderlich ist.

Es bedarf fortgesetzter Anstrengungen, um zu gewährleisten, dass die Regeln einer guten Rechtsetzung nicht nur in den Verfahrensleitlinien, sondern auch in der Mentalität der öffentlichen Verwaltungen verankert sind. Als Qualitätsmaßstab des staatlichen Handelns dient ein extrem formaljuristisches Konzept. Eine Reihe von Verantwortlichen ist sich inzwischen der Vorteile einer frühzeitigen Einbeziehung von Gesetzesfolgenabschätzungen in die Entscheidungsfindung bewusst; diese Erkenntnis sollte sich auch in anderen Ressorts und Regulierungsbehörden durchsetzen, damit die Entwicklung qualitativ hochwertiger Regulierungen im Rahmen eines weitreichenden, kontinuierlichen Prozesses gefördert wird. Die Entstehung einer solchen institutionellen Kultur könnte erleichtert werden, indem die Sicherung der Regulierungsqualität als fester Bestandteil in die Ausbildung nicht nur des Verwaltungsnachwuchses, sondern auch in die Weiterbildung der höheren Beamten aufgenommen wird, die mit dem Regulierungsprozess befasst sind.

Empfehlung 2.5 Es sollte geprüft werden, wie die Kapazitäten und das Interesse der Beteiligten an der Regulierungsqualität, insbesondere in Bezug auf die Ex-ante-Folgenabschätzung, gestärkt werden können. Die Anreize für Leistungsträger sollten verstärkt werden, wobei auf Ideen anderer EU-Länder zurückgegriffen werden kann. Die Ausbildung von Beamten sollte überprüft werden, und es sollte sichergestellt werden, dass Techniken der besseren Rechtsetzung integraler Bestandteil der Ausbildung und eine Voraussetzung für alle Beamten (auch leitende) sind, die sich der Problematik der Regulierungsqualität bewusst sein müssen.

Neben der Exekutive spielt das Parlament eine wichtige Rolle und trug positiv zur Entwicklung des Programms für den Bürokratieabbau bei. Der Bundestag unterstützte das Programm der Bundesregierung für Bürokratieabbau aktiv, insbesondere durch die Zustimmung zur Einrichtung des NKR. Gesetzentwürfe enthalten eine Stellungnahme des NKR über die zu erwartenden Verwaltungskosten für Unternehmen, dem Parlament wird ein Jahresbericht vorgelegt, und es kann den NKR jederzeit konsultieren, was das parlamentarische Interesse an den Kosten der Rechtsetzung weiter erhöht hat. Auf Initiative eines Bundestagsausschusses wurde das „Regulierungskosten-Modell" (vgl. Kapitel 5) als mögliche Methode vorgeschlagen. Das Parlament beteiligte sich auch aktiv an der Rechtsvereinfachung. Zudem nimmt auch das Interesse des Parlaments an Fragen der nachhaltigen Entwicklung rasch zu, was in dem vom Bundestag eingerichteten parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung zum Ausdruck kommt. Wie in einigen anderen europäischen Ländern deutet dies darauf hin, dass sich das Parlament dem Thema bessere Rechtsetzung verstärkt zuwendet.

Nicht zuletzt spielen die Länder eine entscheidende Rolle für jede zukünftige Strategie der besseren Rechtsetzung, mit der wirklich etwas bewegt werden soll. Der langfristige Erfolg besserer Rechtsetzung hängt in Deutschland von einer stärkeren Zusammenarbeit

zwischen der Bundesregierung und den Ländern ab, die u.a. gemeinsame Ziele definieren müssen. Weil es die föderale Natur des deutschen Staates widerspiegelt, gestaltet sich das deutsche System der Erstellung von Rechtsvorschriften komplex. Rechtsvorschriften werden auf Bundesebene erstellt, wenn sie Bereiche der Bundeskompetenz abdecken. Diese Gesetze werden in der Regel durch Rechtsvorschriften der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung von Bundesrecht ausgestaltet (die Länder können die Ausführung wiederum an die Landkreise und Kommunen delegieren, wodurch weitere ergänzende Rechtsvorschriften und Anweisungen entstehen können). Die Länder verabschieden Gesetze und Rechtsvorschriften im Rahmen ihrer ausschließlichen Kompetenz (deren Ausführung sie entsprechend an die Landkreise und Kommunen delegieren können). Die Qualität der Rechtsvorschriften und die mit diesem Regelungsablauf verbundenen Lasten können nur durch gemeinsame Bemühungen angegangen werden. Derzeit werden nahezu alle Vorhaben der besseren Rechtsetzung in Deutschland entweder auf Bundesebene oder auf Länderebene durchgeführt. Allerdings setzt sich allmählich die Einsicht durch, dass gemeinsame Bemühungen unternommen werden müssen, insbesondere hinsichtlich des Programms für Bürokratieabbau, das jetzt Pilotprojekte umfasst, in denen die Folgen der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder untersucht werden.

Empfehlung 2.6 Der Dialog mit den Ländern über bessere Rechtsetzung sollte aufbauend auf bestehenden Vorhaben intensiviert werden. Es sollten Verfahren geprüft werden, um auf gemeinsame Themen aufmerksam zu machen und Ideen auszutauschen. Beispielsweise sollte ein Programm für Abordnungen zwischen der Bundesregierung und den Ländern intensiviert werden, damit Mitarbeiter Erfahrungen aus erster Hand sammeln können. Weitere Empfehlungen zur Stärkung der Bund-Länder-Beziehung finden sich in Kapitel 8.

Hintergrund

Verwaltungsstrukturen in Deutschland

Die deutschen Verwaltungsstrukturen weisen folgende Merkmale auf:

- **Rechtsstaatlichkeit.** Dieses Prinzip räumt der Verfassung (Grundgesetz) eine zentrale Rolle ein. Aus historischen Gründen werden die Verfassung sowie die daraus abgeleiteten formalen Verfahrensregeln hoch geachtet. Regulierungsreformen nahmen daher in der Regel auf die zu Grunde liegenden traditionellen Strukturen und Verfahren Rücksicht, so dass sie eher durch eine allmähliche Entwicklung denn durch abrupte, bahnbrechende Änderungen geprägt waren. Förmlichkeit, Rechtskonformität und Klarheit in der Gesetzgebung sind starke traditionelle Merkmale des Systems. Doch obwohl weiterhin stark an Traditionen festgehalten wird, scheinen immer mehr Initiativen und Versuche unternommen zu werden, um neue Ansätze zu finden (z.B. die Einrichtung des Normenkontrollrats).
- **Kooperativer Föderalismus.** Das Bund-Länder-Verhältnis beruht auf dem komplexen Grundsatz des kooperativen Föderalismus. Aus historischen und anderen Gründen sind die Länder vollwertige, eigenständige Staaten, was die Anzahl der Entscheidungsinstanzen im System erhöht und zu einer Vielzahl von Ansätzen bei der Umsetzung der Reformen führt. Die Politisierung der Reformagenda vom Beginn der Debatte an ist stärker als in anderen Staaten, da Verhandlungen notwendig sind und ein oft schwieriges politisches Gleichgewicht zwischen den Interessen der verschiedenen Teile des bundesstaatlichen Systems gewahrt werden muss. Oft verlangsamt dies die Entscheidungsverfahren. Die Meinungen der Länder müssen formell und frühzeitig einbezogen werden, z.B. durch Übermittlung von Gesetzesvorhaben an den Bundesrat (der die Länder vertritt), bevor sie dem Bundestag vorgelegt werden. Ein

Hauptziel der Verfassungsreform von 2006 war die Verschlankung, Vereinfachung und Beschleunigung wichtiger Teile des Entscheidungsfindungsprozesses.

- **Autonome Bundesministerien.** Zusammenarbeit und Konsens sind ebenfalls wesentliche Merkmale der Arbeitsweise der Bundesregierung. Das Ressortprinzip bedeutet, dass das Kanzleramt eher als Koordinator auftritt und weniger als Initiator von Gesetzen. Zentrifugalkräfte müssen eingedämmt werden, und es ist schwierig, die Reform zu zentralisieren, eine klare Federführung innerhalb der Bundesregierung festzulegen und einen gemeinsamen, ebenenübergreifenden Reformansatz zu finden.
- **Ein politisches System auf der Grundlage von Konsens und Kompromiss.** Die Natur von Koalitionsregierungen und die unterschiedlichen Zyklen für Bundes- und Landeswahlen tragen zur Komplexität der politischen Steuerung bei.

Kasten 2.4 **Institutioneller Rahmen des Politikprozesses, der Gesetzgebung und des Gesetzesvollzugs in Deutschland (auf Bundesebene)**

Exekutive

Die Bundesregierung setzt sich aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern zusammen. Der Bundeskanzler ist das einzige gewählte Mitglied der Bundesregierung. Er besitzt das verfassungsmäßige Recht, die Anzahl der Ministerien und ihre Portfolios festzulegen und die Minister auszuwählen. In der Legislaturperiode 2005-2009 gab es 14 Ministerien[1].

Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik, d.h. er setzt verbindliche Prioritäten für die Regierungstätigkeit. Im Verteidigungsfall ist er der oberste Befehlshaber der Bundeswehr. Durch diese verschiedenen Befugnisse verfügt der Bundeskanzler über ein breites Spektrum exekutiver Instrumente, so dass seine Amtsgewalt der von Staatspräsidenten in Präsidialdemokratien vergleichbar ist.

Der Bundeskanzler wird zu Beginn jeder Legislaturperiode auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag gewählt.

Die tatsächlichen Befugnisse des Kanzlers sind in der Praxis eingeschränkter, was zunächst einmal darauf zurückzuführen ist, dass im Allgemeinen keine Partei die alleinige Mehrheit im Bundestag erreicht, so dass eine Koalition (Bündnis zwischen Parteien) gebildet werden muss, um einen Kanzler zu wählen. Koalitionsvereinbarungen greifen bestimmte Themen auf, z.B. die Zuweisung von ministeriellen Aufgaben im Bundeskabinett. Die Koalition stellt außerdem ein Programm auf, das den generellen Kurs für die Amtszeit der Regierung vorgibt[2].

Bei zahlreichen Gesetzesverfahren ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich, der die Länder vertritt. Da die Wahlen in den Ländern nicht unbedingt mit der Legislaturperiode des Bundestags übereinstimmen, kann sich die politische Zusammensetzung des Bundesrats während der Amtszeit der Bundesregierung ändern, so dass sich unterstützende Mehrheiten verschieben können. Um dies zu vermeiden, einigte sich die große Koalition 2006 auf eine Verfassungsänderung, um die Anzahl der Gesetzesvorschläge zu verringern, die der Zustimmung des Bundesrats bedürfen.

Ein dritter Faktor, der die Befugnisse des Kanzlers einschränkt, ist die Unabhängigkeit der Bundesminister. Unter Einhaltung der vom Kanzler vorgegebenen Richtlinien sind sie allein zuständig für die Führung ihrer jeweiligen Ressorts und die Einbringung von Gesetzesinitiativen. Entsprechend des Ressortprinzips kann der Bundeskanzler daher nicht in einzelne Politikbereiche eingreifen. Wenn ein Thema mehrere Ministerien betrifft, muss das federführende Ministerium die übrigen Ministerien einbinden. Kann keine Einigung über Entwürfe oder Stellungnahmen erreicht werden, entscheidet das Bundeskabinett als Kollegium nach dem Mehrheitsprinzip (Prinzip kollegialer Kabinettsentscheidung). Wird keine Lösung gefunden, entscheidet der Kanzler als primus inter pares über das Thema.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Alle Bundesministerien sind gleich strukturiert. Jeder Bundesminister wird von einem oder zwei parlamentarischen Staatssekretären sowie einem oder mehreren beamteten Staatssekretären unterstützt. Erstere sind Mitglieder des Bundestags, die neben ihrem eigenen politischen Mandat den Minister in seiner parlamentarischen Arbeit unterstützen. Letztere sind Spitzenbeamte, die den Minister bei der Leitung des Ministeriums unterstützen. Abteilungsleiter und Staatssekretäre sind politische Beamte, die jederzeit von ihrem Minister entlassen werden können. Mehrere Ministerien verfügen über einen wissenschaftlichen Beirat, der ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Seite steht. Bund und Länder koordinieren ihre Arbeit im Rahmen der Fachministerkonferenzen, die durch mehrere ständige Arbeitsgruppen unterstützt werden. Darüber hinaus gibt es mehrere informelle Gremien, die sich zumeist aus Vertretern von Bund und Ländern zusammensetzen und in denen über bestimmte Maßnahmen beraten werden kann.

Aufgaben der Exekutive werden auf Bundesebene von der Bundesverwaltung ausgeführt. Sie unterteilt sich in eine unmittelbare Verwaltung (alle Behörden, die einem Bundesministerium direkt unterstehen) und eine mittelbare Verwaltung. Im letzteren Fall werden Aufgaben der Bundesverwaltung an eigenständige rechtsfähige Organisationen (d.h. sie dürfen in ihrem eigenen Namen handeln) übertragen, die durch Selbstverwaltungsgremien geführt werden. Die Bundesministerien prüfen lediglich, ob die Aufgaben rechtskonform ausgeführt werden. Auf Bundesebene wird dieses Prinzip hauptsächlich zur Verwaltung der Sozialversicherungssysteme (Renten-, Kranken-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung) eingesetzt.

Legislative

Die Legislative auf Bundesebene beruht auf zwei Säulen. Der Bundestag ist das Parlament aller Deutschen und oberstes Gesetzgebungsorgan auf Bundesebene. Er wird alle vier Jahre direkt gewählt und besteht aus mindestens 598 Mitgliedern. Je nach Wahlergebnis können Parteien proportional zusätzliche Überhangmandate zugewiesen werden. Um eine Zersplitterung zu vermeiden, kann eine Partei nur in den Bundestag einziehen, wenn sie mindestens drei Sitze in der Direktwahl der einzelnen Wahlkreise oder fünf Prozent aller Stimmen erhält. Die Hauptaufgabe des Bundestags ist die Verabschiedung von Gesetzen und die Kontrolle der Regierung. Er wählt auch den Bundeskanzler.

Neben dem Bundestag gibt es den Bundesrat, der ein unabhängiges Verfassungsorgan ist (und somit keine „zweite Kammer"), in dem die Länder auf Bundesebene vertreten sind und an der Bundesgesetzgebung sowie EU-Angelegenheiten teilhaben. Seine Mitglieder werden direkt von der Regierung jedes Landes benannt. Sie sind daher keine gewählten Abgeordneten, sondern vertreten die Länderregierungen. Sitze im Bundesrat sind nach demografischen Gesichtspunkten verteilt; je nach Bevölkerungsstärke hat jedes Land drei bis sechs Sitze. Stimmen werden als Block abgegeben. Mitglieder des Bundesrats folgen den Abstimmungsanweisungen ihrer Landesregierung. Jedes Land darf nur einstimmig abstimmen. Bei Unstimmigkeiten zwischen Koalitionspartnern in einer Landesregierung enthalten sich die Abgeordneten in der Regel der Stimme. Alle Gesetzesvorschläge und Rechtsverordnungen müssen zur Zustimmung oder Stellungnahme an den Bundesrat übermittelt werden. Das Grundgesetz sieht je nach Art des Gesetzes zwei Möglichkeiten der Beteiligung vor. Wenn der Bundesrat einem zustimmungspflichtigen Gesetz nicht zustimmt, kann der Vermittlungsausschuss einberufen werden (vgl. Kasten 4.8).

Bundespräsident

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt. Er oder sie vertritt die Bundesrepublik im In- und Ausland. Der Präsident ernennt darüber hinaus den Kanzler, die Mitglieder der Bundesregierung, Richter, hochrangige Beamte und Offiziere. Der Präsident kann die Regierung entlassen und in Ausnahmefällen das Parlament auflösen und Neuwahlen ausrufen. Allerdings wird die Staatsgewalt von der Bundesregierung ausgeübt. Der Präsident verkündet Rechtsakte (macht sie rechtsverbindlich). Im Falle eines verfassungsrechtlichen Konflikts kann der Präsident

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

die Verkündung verweigern, er besitzt jedoch kein politisches Vetorecht. Der Präsident wird von der Bundesversammlung (bestehend aus Mitgliedern des Bundestags und einer gleichen Anzahl von Personen, die von den Landesparlamenten gewählt wurden) für eine fünfjährige Amtszeit gewählt. Die Amtszeit kann einmal verlängert werden.

Judikative

Das deutsche Rechtssystem steht in der Tradition des europäischen kodifizierten Zivilrechts. Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) wurde Ende des 19. Jahrhunderts erstellt und diente als Muster für andere Zivilgesetze.

Oberstes Gericht ist das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Die 16 Richter des obersten Gerichts überwachen die Einhaltung des Grundgesetzes und klären Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern. Sie entscheiden ausschließlich auf Antrag, und ihre Entscheidungen sind endgültig. Das Bundesverfassungsgericht hat die Hoheit über die Auslegung der Verfassung gegenüber allen deutschen Gerichten. Alle Bundesorgane müssen sich an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts halten.

Jedes Land hat ein Landesverfassungsgericht. Wenn ein Landesgesetz als unvereinbar mit der jeweiligen Landesverfassung angesehen wird, wenden sich die Gerichte an das Landesverfassungsgericht, das gemäß Landesgesetz zuständig ist. Wird eine Rechtsnorm von einem Gericht für verfassungswidrig erklärt, muss sie zur unabhängigen Prüfung an das Verfassungsgericht übermittelt werden (konkrete Normenkontrolle). Rechtsnormen können vom Verfassungsgericht auch ohne besonderen Antrag geprüft werden (abstrakte Normenkontrolle)[3].

Neben ordentlichen Gerichten, die sich mit Straf- und fast allen Zivilsachen befassen, unterteilt sich die Justizverwaltung in Arbeits-, Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichte. Es gibt insgesamt ca. 21 000 unabhängige Richter, die zumeist auf Lebenszeit berufen werden.

Regulierungsbehörden

Die Regulierungsbehörden auf Bundesebene befassen sich mit Themen im Bereich der ausschließlichen Kompetenz des Bundes. Sie entstanden nach Bedarf und spiegeln die Besonderheiten des Bereichs oder der Themen wider, für die sie zuständig sind. Sie befassen sich meist mit der Durchführung und dem Vollzug von Gesetzen und Verordnungen und haben (mit einigen wichtigen Ausnahmen) keine eigenen Gesetzgebungsbefugnisse. Einige wurden kurz nach der Gründung der Bundesrepublik eingerichtet (z.B. das Bundeskartellamt 1958). Andere sind noch relativ jung (z.B. die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die 2002 durch Zusammenlegung dreier Aufsichtsorgane entstand).

Es gibt drei Hauptarten von Behörden (siehe Anhang B). Zur ersten Gruppe gehören die Bundesoberbehörden, die unter der Fach- und Rechtsaufsicht der Bundesministerien Gesetze und Verordnungen ausführen. Die zweite Gruppe bilden selbstverwaltete Behörden, die für die Ausführung von Bundesaufgaben, insbesondere im Sozialversicherungssektor, zuständig sind. Die dritte Gruppe umfasst Behörden, die für Tätigkeiten der Bundesverwaltung sowie andere wichtige Tätigkeiten des Bundes zuständig sind. Dazu zählen die Bundesfinanzverwaltung, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, die Bundeswehr und die Bundespolizei.

Auf Bundesebene gibt es etwa 440 Behörden. Von den 474 000 Bundesbediensteten arbeiten 5% in den Bundesministerien und 95% in den nachgeordneten Behörden.

1. In der 16. Legislaturperiode gab es 14 Ministerien: Auswärtige Angelegenheiten, innere Angelegenheiten, Justiz, Finanzen, Wirtschaft, Arbeit und Soziales, Nahrungsmittel und Landwirtschaft, Verteidigung, Familie und Frauen, Gesundheit, Verkehr und Bau, Umwelt, Bildung und Forschung sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit.
2. Koalitionsregierungen sind der Normalfall: Seit 1949 gab es 21 solcher Regierungen. Große Parteien ziehen in der Regel kleinere Parteien als Koalitionspartner vor. Dauerhafte Koalitionen waren z.B. Sozialdemokraten/Liberale (1969-1982), CDU/CSU und FDP (1982-1998) und Sozialdemokraten/Grüne (1998-2005). Zwischen 2005 und 2009 regierte eine große Koalition aus CDU/CSU und SPD.
3. Gemäß §47 der Verwaltungsgerichtsordnung und §13 (Nr. 6, 76 ff.) des Bundesverfassungsgesetzes.

Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung

Der institutionelle Rahmen Deutschlands gründet sich auf die Verfassung von 1949 und zeichnet sich durch Stabilität und Robustheit aus. Die Aufnahme der fünf ostdeutschen Länder in die Bundesrepublik im Jahr 1990 war zwar eine grundlegende Veränderung, doch die institutionellen und strukturellen Aspekte dieser Aufnahme wurden durch die Entscheidung gemildert, das Modell der alten Länder auch auf die neuen Länder anzuwenden. Kurz, dieses Ereignis führte zu keinen wesentlichen Reformen des deutschen Staatsaufbaus. Daher haben sich die grundlegenden Strukturen der öffentlichen Verwaltung seit 1949 nicht wesentlich geändert.

Mit zwei großen Reformen wurden jedoch einige zentrale Fragen in Bezug auf die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder, die Merkmale der Bundesgesetzgebung und ihrer Umsetzung durch die Länder sowie die finanziellen Beziehungen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen neu geregelt (Kasten 2.5).

Auch die strategischen Kapazitäten der Bundesregierung wurden in den letzten Jahren erweitert, z.B. mit der Schaffung des Planungsstabs im Jahr 2005, der von einem Minister für besondere Aufgaben, dem Chef des Kanzleramts, geleitet wird (anstatt eines nachgeordneten Staatssekretärs). Ziel war die Stärkung der Vorausplanung der Bundespolitik und -gesetzgebung sowie der Position des Kanzleramtes gegenüber den Ministerpräsidenten der Länder, doch in der Praxis blieb der Einfluss des Stabs begrenzt. Gleichzeitig spiegelt sich das steigende Interesse an nachhaltiger Entwicklung in der Einrichtung eines speziellen Stabs im Bundeskanzleramt sowie zweier Beratungsgremien wider: des parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung[1] und des Rats für nachhaltige Entwicklung[2]. Zudem gibt es im Kanzleramt gemäß Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 jetzt eine Geschäftsstelle für Bürokratieabbau, welche die Umsetzung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ zur Verringerung der Verwaltungslasten von Unternehmen koordiniert. Die Geschäftsstelle wurde gleichzeitig mit dem Sekretariat des Normenkontrollrats (siehe unten) eingerichtet.

Kasten 2.5 **Die deutsche Föderalismusreform**

Föderalismusreform I (Modernisierung des föderalen Systems)

Die erste Reihe von Reformen, die 2006 in Kraft trat, zielte darauf ab, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Bundes und der Länder zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten besser zuzuordnen und die Transparenz, Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Dabei wurde das Grundgesetz geändert und das Föderalismusreformbegleitgesetz verabschiedet.

Zentrale Reformmaßnahmen waren:

- Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in überregional bedeutsamen Bereichen sowie der Länder in regionalbezogenen Regulierungsfeldern;
- Abschaffung der Rahmengesetzgebung durch sachgerechte Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern;
- Abbau gegenseitiger Blockaden durch Reduzierung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze;
- Stärkung der Möglichkeiten der strategischen Kooperation von Bund und Ländern im Bildungs- und Wissenschaftsbereich;
- Abbau von Mischfinanzierungen; und

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- grundgesetzliche Verankerung des nationalen Stabilitätspakts und Einführung einer Bund/Länder-Verteilung etwaiger Sanktionslasten wegen Verstoßes gegen den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (65%/35%).

Mit der Föderalismusreform I sollte darüber hinaus die Autonomie der Hochschulen gestärkt werden. Daher wurde die Rahmengesetzgebung abgeschafft, um das Hochschulrahmengesetz aufheben zu können.

Föderalismusreform II (Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern)

Die zweite Phase der Reform wurde durch den Beschluss des Bundestages und des Bundesrats im Dezember 2006 eingeleitet, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einzusetzen. Die Kommission sollte Vorschläge zur Modernisierung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern mit dem Ziel erarbeiten, diese an die veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands anzupassen.

Mit der Reform wurde eine Obergrenze für die Aufnahme von Schulden eingeführt, um die Verschuldung auf Bundes- und Länderebene zu begrenzen. Andere Maßnahmen zielten auf die Vermeidung und Bewältigung von Haushaltskrisen sowie eine Effizienzsteigerung bei der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ab. Die Reform wurde im August 2009 abgeschlossen. Die Beschränkung der Möglichkeiten zur Neuverschuldung wurde mit einer Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder des Bundestages und einer Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder des Bundesrats verabschiedet. Eine Änderung dieser Entscheidung erfordert dieselben Mehrheiten.

Länderbeteiligung

Die Länder wurden an den Koalitionsgesprächen im Jahr 2005 zum Thema Föderalismusreform beteiligt. Die Koalitionsvereinbarung wies darauf hin, dass der Bundestag und die Länder zu den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen und der begleitenden Gesetzgebung konsultiert werden. Auf Konferenzen der Ministerpräsidenten der Länder wurden die Vorschläge diskutiert und gebilligt. Bei anderen Aspekten des Programms für bessere Rechtsetzung des Bundes werden den Ländern in der Koalitionsvereinbarung nicht ausdrücklich Aufgaben zugewiesen.

Quelle: Nationales Reformprogramm Deutschland 2005–2008. Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007, 8. August 2007, unter *http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/GE_nrp_en.pdf* (letzter Zugriff am 2. Mai 2009), S. 26-27.

Entwicklungen in deutschen Institutionen für bessere Rechtsetzung

Die Einrichtung einer Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt sowie des Normenkontrollrats sind wohl die wichtigsten Entwicklungen seit dem OECD-Bericht aus dem Jahr 2004. Auch der Planungsstab im Kanzleramt ist relativ neu und unterstreicht die Bemühungen um eine bessere Abstimmung von Gesetzesvorschlägen. Ebenfalls nennenswert sind die neuen Strukturen zur Förderung des E-Government. Gleichzeitig versuchten einige Ministerien, ihre Kapazitäten für bessere Rechtsetzung auszubauen: z.B. das Justizministerium mit einem Projekt zur Förderung der Verständlichkeit von Gesetzentwürfen, das von Linguisten unterstützt wird. Dieses Projekt wurde 2009 institutionalisiert. Auch in anderen Fachressorts fanden Veränderungen statt. Sie schufen und/oder verstärkten Einheiten und Personal für Themen der besseren Rechtsetzung, insbesondere bezüglich des Programms zum Bürokratieabbau und der E-Government-Strategie.

Tabelle 2.1 **Meilensteine der Entwicklung von Institutionen für bessere Rechtsetzung in Deutschland**

1992	Einrichtung von Einheiten zur Koordinierung und Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in allen Ministerien
1999	Einrichtung einer Stelle für Entbürokratisierung im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
2001	Einrichtung eines Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung
2005	Einrichtung eines Planungsstabs im Bundeskanzleramt
2006	Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrats Einrichtung einer Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt Einrichtung eines Referats für nachhaltige Entwicklung im Bundeskanzleramt

Wichtigste institutionelle Akteure für bessere Rechtsetzung auf Bundesebene

Exekutivzentrum des Staates

Auf Bundesebene gibt es keinen zentralen Koordinator für alle Aspekte der besseren Rechtsetzung. Die folgenden Ministerien nehmen jedoch wichtige Aufgaben im Bereich bessere Rechtsetzung wahr; einige von ihnen haben ihre koordinierende Funktion in den letzten Jahren sogar verstärkt.

- **Das Bundeskanzleramt.** Das Kanzleramt fungiert im Wesentlichen als Koordinator und Verhandlungsplattform für die Bundesministerien. Es besteht aus Einheiten, welche die Fachressorts widerspiegeln. In diesen Einheiten arbeiten meist Mitarbeiter der Ministerien, welche ihre Arbeit begleiten, zur Schlichtung von Unstimmigkeiten beitragen und prüfen, ob Gesetzesvorschläge der allgemeinen Politik entsprechen. Seit 2005 koordiniert der Staatssekretärsausschuss das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung". Bei dieser Aufgabe wird der Ausschuss von einer besonderen Geschäftsstelle für Bürokratieabbau unterstützt, welche das Programm zur Verringerung von Verwaltungslasten der Unternehmen koordiniert und eng mit dem externen Beratungsgremium, dem Normenkontrollrat (siehe unten), zusammenarbeitet.
- **Das Bundesministerium des Innern.** Das Ministerium spielt eine wichtige Rolle im Regulierungsverfahren. Wie das Bundesministerium der Justiz prüft es die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzentwürfen. Das Ministerium überwacht die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung, wenn die Bundesministerien Gesetzentwürfe ausarbeiten; dazu gehört auch eine Prüfung, ob die notwendigen Folgenabschätzungen durchgeführt wurden. Es bietet rechtliche und praktische Unterstützung bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen, vor allem mittels seiner elektronischen Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten. Das Ministerium übernimmt auch die Federführung für die E-Government-Strategien der Bundesregierung (einschließlich der elektronischen Konsultation) und erhöht so seine Präsenz bei externen Beteiligten. In dieser Funktion stellt es auch das Sekretariat für den Staatssekretärsausschuss für das Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen" einschließlich des Programms E-Government 2.0 zur Verfügung.
- **Das Bundesministerium der Justiz.** Das Ministerium spielt eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung von Gesetzen. Es muss konsultiert werden und eine Stellungnahme darüber abgeben, ob ein Vorschlag die rechtlichen Anforderungen erfüllt, bevor er an das Bundeskabinett weitergeleitet werden kann. Das Ministerium ist für die Rechtsförmlichkeit zuständig und nimmt, wie das Bundesministerium des Innern, Stellung zur Vereinbarkeit der Gesetzentwürfe mit übergeordneten Rechtsakten, insbesondere der Verfassung.

- **Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.** Das Ministerium muss zu den obligatorischen Elementen der Gesetzesfolgenabschätzung, d.h. Abschätzung der Kosten für die Wirtschaft sowie kleine und mittelständische Unternehmen, sowie zu den Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau und die Verbraucher konsultiert werden. Es spielt eine wichtige Rolle bei der Koordinierung von EU-Angelegenheiten einschließlich der Umsetzung in deutsches Recht. Vor der Einführung des neuen SKM zum Bürokratieabbau, das vom Bundeskanzleramt koordiniert wird, erfüllte es, wie im OECD-Bericht aus dem Jahr 2004 beschrieben, eine wichtige Aufgabe bei der Vereinfachung und Verringerung von Lasten.
- **Das Bundesministerium der Finanzen.** Es prüft die Auswirkungen auf öffentliche Ausgaben und Einkünfte und wird zu allen Auswirkungen auf den Haushalt konsultiert.

Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt

Die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau wurde mit Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 eingerichtet. Sie koordiniert und überwacht die Umsetzung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung". Sie besteht aus 12 Beamten, die aus den Fachressorts entsandt wurden. Die Geschäftsstelle arbeitet bei technischen Fragen der SKM-Methode eng mit einer Einheit im Statistischen Bundesamt (etwa 100 Mitarbeiter) und mit dem Normenkontrollrat sowie mit den Fachressorts hinsichtlich ihrer Pläne zum Bürokratieabbau zusammen. Der Staatsminister im Bundeskanzleramt dient als Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung und leitet den Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau (siehe unten).

Die Geschäftsstelle unterstützt den Staatsminister bei der Umsetzung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung".

Nationaler Normenkontrollrat

Der Normenkontrollrat (NKR) wurde als unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium außerhalb der Exekutive eingerichtet. Die Einrichtung des NKR wurde von CDU, CSU und SPD in der Koalitionsvereinbarung von 2005 beschlossen und im August 2006 per Gesetz ratifiziert[3]. Aufgabe des NKR ist es, die Bundesregierung beim Abbau von mit Bundesgesetzen verbundenen Bürokratielasten zu unterstützen. Dabei konzentriert er sich ausschließlich auf Verwaltungskosten. Daher prüft er weder materielle Befolgungskosten noch direkte Finanzkosten, oder „Irritationskosten", d.h. Kosten, die ein Ärgernis für die Unternehmen darstellen, aber nicht unbedingt von der SKM-Methode erfasst werden. Der NKR unterstützt insbesondere die Ausarbeitung von Gesetzen, bevor die Entwürfe dem Bundeskabinett zur Entscheidung vorgelegt werden. Auf Anfrage greift der NKR in den Entscheidungsprozess ein und berät die Ausschüsse des Bundestags. Seine Aufgaben umfassen:

- Ex-ante-Abschätzung der Kosten, Unterstützung bei der Prüfung und Messung von durch neue Rechtsvorschriften entstehenden Verwaltungslasten;
- Ex-post-Abschätzung, Beratung bei der laufenden Messung von Informationspflichten aus bestehenden Rechtsvorschriften;
- Unterstützung bei der Ermittlung von Möglichkeiten zum Bürokratieabbau;
- Unterstützung der Entwicklung des Standardkosten-Modells (SKM) und
- Beobachtung der Initiativen zum Bürokratieabbau auf EU-Ebene.

Der NKR besteht aus acht Mitgliedern, die vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundeskanzlerin im September 2006 ernannt wurden. Ihre Amtszeit beträgt fünf Jahre (so dass sie über die Legislaturperiode hinaus tätig sein können) und kann verlängert werden. Die Mitglieder sind Vertreter von Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, öffentlicher

Verwaltung und Justiz. Sie arbeiten unabhängig und freiwillig und erhalten keine Vergütung (nur Kostenerstattung). Der NKR wird von einem Sekretariat im Bundeskanzleramt unterstützt, das derzeit aus neun Beamten besteht.

Institutionelle Unterstützung für die E-Government-Strategie

Die höhere Bedeutung von E-Government-Strategien auf Bundesebene führte zur Einrichtung einer neuen institutionellen Struktur zur Gestaltung und Koordinierung der Strategie (Kasten 2.6).

Kasten 2.6 **Institutionelle Unterstützung für E-Government-Strategien in der öffentlichen Verwaltung**

Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik

Zentrales Element des 2007 eingeführten CIO-Konzepts ist der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik. Angesiedelt im Bundesministerium des Innern, dient der Beauftragte als zentraler Ansprechpartner für die Länder, Kommunen und die Wirtschaft bei der Zusammenarbeit in IT-Fragen. Er hat die Aufgabe, die ressortübergreifende IT-Koordinierung innerhalb der Bundesregierung zu einer ressortübergreifenden IT-Steuerung auszubauen. Darüber hinaus ist er zuständig für:

- die Entwicklung einer Strategie für E-Government, IT und IT-Sicherheit auf Bundesebene;
- die Überwachung des IT-Sicherheitsmanagements im Bund;
- die Entwicklung einer Architektur sowie von Standards und Methoden für die IT des Bundes; und
- die Überwachung der Bereitstellung der zentralen IT-Infrastruktur des Bundes.

Zudem ist der Beauftragte an Gesetzes- und anderen Regelungsvorhaben mit wesentlichen Auswirkungen auf die IT der öffentlichen Verwaltung beteiligt. Er übt seinen Einfluss über den IT-Rat, die IT-Steuerungsgruppe sowie durch Stellungnahmen aus.

Seit dem 1. Januar 2008 übt der Staatssekretär des Bundesministeriums des Innern die Funktion des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik aus. Er wird von etwa 100 Mitarbeitern des IT-Stabs (im Bundesministerium des Innern) unterstützt. Die Mitarbeiter des Stabs sind Informationswissenschaftler, Politikwissenschaftler, Juristen und Wirtschaftswissenschaftler. Im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets erhielt der Beauftragte Verantwortung für ein Budget von ca. 500 Mio. Euro. Das Geld wird für rd. 300 IT-Projekte und E-Government eingesetzt, um den IT-Sektor zu fördern.

IT-Beauftragte

Neben der Ernennung eines IT-Beauftragten der Bundesregierung wird gemäß dem CIO-Konzept in jedem Ministerium ein IT-Beauftragter (CIO) mit weitreichenden Befugnissen, einschließlich der Verantwortung für die Überwachung der ordnungsgemäßen Umsetzung von IT-Projekten in seinem/ihrem Ministerium, eingesetzt.

IT-Rat und IT-Steuerungsgruppe

Die IT-Beauftragten treten im IT-Rat zusammen, dem zentralen Beschlussgremium für die ressortübergreifende IT-Steuerung im Bund. Der IT-Rat wird vom IT-Beauftragten der Bundesregierung geleitet und beschließt einstimmig. Ein weiteres durch den Beschluss von Dezember 2007 eingerichtetes Gremium ist die IT-Steuerungsgruppe. In ihr wirken der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, der Haushaltsstaatssekretär des Bundesministeriums der Finanzen sowie der Leiter der Zentralabteilung des Bundeskanzleramtes zusammen. Ihre Hauptaufgabe ist die Verzahnung von politischer und haushaltsmäßiger IT-Steuerung. Ferner ist die Gruppe zentrale Koordinierungsstelle für IT-Großprojekte.

Koordinierung der besseren Rechtsetzung im Bund

Es gibt einen ständigen Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau, der vom Staatsminister im Kanzleramt geleitet wird, der gleichzeitig als Koordinator der Bundesregierung für das Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung fungiert. Zu den Aufgaben des Koordinators und des Staatssekretärsausschusses zählen:

- Umsetzung und Koordinierung des Programms für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung;
- Beschlüsse über einheitliche, verbindliche Methoden für Erhebungen nach dem SKM;
- Anwendung, Überwachung und Verfeinerung der Methode und
- Vermittlung bei Unstimmigkeiten zwischen Bundesministerien und dem Nationalen Normenkontrollrat.

Seit 2001 gibt es auch einen ständigen Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung. Seine Mitglieder sind großenteils dieselben wie die des Ausschusses für Bürokratieabbau, doch wird er vom Chef des Bundeskanzleramts geleitet und nicht vom Staatsminister im Bundeskanzleramt.

Die Rolle der Regulierungsbehörden bei der besseren Rechtsetzung

Bundesoberbehörden erlassen in der Regel keine eigenen Rechtsvorschriften und haben auch keine eigenen Strategien für bessere Rechtsetzung entwickelt. Allerdings sieht die gemeinsame Geschäftsordnung vor, dass Bundesoberbehörden Ministerien bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften unterstützen, die sie betreffen. Sie sind hinsichtlich Konsultation und Kommunikation an keinerlei allgemeine Regeln oder Leitlinien gebunden. Einige Behörden haben eigene Initiativen für bessere Rechtsetzung ergriffen. Die BaFin berechnet beispielsweise die Kosten von Gesetzentwürfen und Bestimmungen im Zuständigkeitsbereich des Bundesfinanzministeriums. Dazu werden häufig Konsultationen durchgeführt.

Sozialversicherungsbehörden nehmen mittlerweise an dem Programm für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau teil (siehe Kapitel 5).

Die Rolle der Legislative bei der besseren Rechtsetzung

Der Bundestag unterstützte die Initiative der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau aktiv, insbesondere durch eine Initiative der Regierungsparteien im Jahr 2006 zur Einrichtung eines unabhängigen Aufsichts- und Beratungsgremiums (NKR, Normenkontrollrat). Dem Bundestag vorgelegte Gesetzentwürfe enthalten nun nicht nur die üblichen Informationen zu Gesetzesfolgen, sondern auch eine Stellungnahme des NKR über die zu erwartenden Verwaltungskosten von Unternehmen (Messung mit Hilfe des SKM). Darüber hinaus können Bundestag und Bundesrat den NKR jederzeit während ihrer Beratungen konsultieren. Dies stärkt die Berücksichtigung von Verwaltungslasten im Gesetzgebungsverfahren. Am Ende der letzten Legislaturperiode forderte der Bundestag die Regierung auf, auch andere Regulierungskosten zu berücksichtigen. Auf Initiative eines Bundestagsausschusses wurde das „Regulierungskosten-Modell" als mögliche Methode für den NKR vorgeschlagen[4]. Auch das Parlament beteiligte sich aktiv an der Rechtsvereinfachung, z.B. bei dem seit 2003 stattfindenden „Frühjahrsputz" zur Aufhebung überflüssiger Rechtsvorschriften. Zu diesem Zweck wurden elf Vereinfachungsgesetze verabschiedet. Ein datenbankunterstütztes Überwachungsverfahren erlaubt es seit 2009, die Auswirkungen der Änderungen am parlamentarischen Verfahren auf die Bürokratie zu prüfen.

Das Thema Bürokratieabbau wird von den zuständigen Ausschüssen beraten. Weder im Bundestag noch im Bundesrat gibt es jedoch einen parlamentarischen Ausschuss wie in einigen anderen europäischen Ländern (z.B. dem Vereinigten Königreich), der eigenverantwortlich für bessere Rechtsetzung und Vereinfachung zuständig wäre.

Zwar weist das deutsche System dem Parlament bei der Entwicklung und Verabschiedung von Rechtsvorschriften eine herausragende Rolle zu, doch sind Instrumente und Verfahren für bessere Rechtsetzung kein unmittelbarer Bestandteil des Parlamentsansatzes. Eine Ausnahme bildet lediglich die Unterstützung des Parlaments für die eNorm-Software (die vom Justizministerium zur Verbesserung der Entwürfe entwickelt wurde und über den gesamten Entscheidungsfindungsprozess verwendet wird). Wie in den meisten anderen OECD-Ländern gibt es keine starke parlamentarische Tradition der Folgenabschätzung, sei es für vom Parlament selbst oder von der Regierung initiierte Gesetzesvorhaben (siehe Kapitel 4). Die Sekretariate der politischen Gruppen spielen diesbezüglich keine besondere Rolle. Da die Vorbereitung von Gesetzen auf Bundesebene stark politisiert ist, kommt es kaum zu signifikanten Bemühungen, um die Entwürfe unter dem Gesichtspunkt der Rechtsetzungsqualität zu prüfen, weil dies den Konsens gefährden könnte, auf dem die Gesetzesvorhaben beruhen.

Kasten 2.7 **Die Rolle des Parlaments bei Gesetzesfolgenabschätzungen**

Etwa 50% der Gesetzentwürfe, die dem Parlament vorgelegt werden, werden geändert. Während seiner Beratungen stützt sich der Bundestag weitgehend auf Informationen der Bundesregierung über die erwarteten Folgen des Entwurfs, mögliche Alternativen usw. Allerdings verfügt der Bundestag auch über eine Reihe von unabhängigen Instrumenten und Prüfverfahren, z.B. offizielle Anfragen an die Regierung durch einzelne Abgeordnete oder Fraktionen bei Plenarsitzungen und Anhörungen. Der Bundestag kann auch auf externes Expertenwissen zugreifen, um die Folgen der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften zu analysieren. Um Entscheidungen zu komplexen und wichtigen Themen vorzubereiten, können Enquête-Kommissionen einberufen werden, um mögliche Alternativen zu ermitteln und die Folgen verschiedener diskutierter Regulierungsansätze zu bewerten. Darüber hinaus steht dem Bundestag ein ständiger Wissenschaftsdienst zur Verfügung, der die Ausschüsse und einzelne Abgeordnete mit Fachinformationen zu verschiedenen Aspekten der vorgeschlagenen Rechtsvorschrift versorgt.

Einige Abgeordnete haben den Eindruck, dass Entscheidungen zu neuen Rechtsvorschriften nicht immer auf einer systematischen Analyse der Gesetzesfolgen beruhen, was bei ihnen Besorgnis auslöst. Einer der Hauptgründe dafür ist, dass die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzungen der Regierung nicht ausreichend ist bzw. dass die Regierung dem Parlament keine ausreichenden Informationen über die durchgeführten Gesetzesfolgenabschätzungen zukommen lässt. Deshalb wurden mehrere Initiativen gestartet, um das Verfahren zu institutionalisieren und so die Qualität der Folgenabschätzungen, die dem Parlament vorgelegt bzw. vom Parlament im Zuge seiner Beratungen erstellt werden, zu gewährleisten.

Auf Bundesebene fanden Beratungen zur Institutionalisierung von Qualitätssicherungsmechanismen im parlamentarischen Verfahren mit Vertretern des Bundesrechnungshofs und des Statistischen Bundesamts statt. Ein entsprechender Entwurf zur Institutionalisierung solcher Verfahren im Bundestag, analog zur Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, wurde im zuständigen Bundestagsausschuss diskutiert. Der Vorschlag sieht vor, dass der federführende Ausschuss Umfang und Inhalt der für einen diskutierten Gesetzentwurf durchzuführenden Gesetzesfolgenabschätzung bestimmt.

Die Rolle der Judikative bei der besseren Rechtsetzung

Das Bundesverfassungsgericht spielt eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Einhaltung des Grundgesetzes und urteilt bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern. Die Ländergerichte erfüllen entsprechende Aufgaben in den Zuständigkeitsbereichen der Länder. Das Prinzip der gerichtlichen Überprüfung ist ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Verwaltungs- und Rechtstradition. Somit spielen die Gerichte eine bedeutende Rolle bei Klagen von Bürgern und Unternehmen gegen Verwaltungsentscheidungen.

Andere wichtige Akteure

Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof[5] ist eine oberste Bundesbehörde. Seine Hauptaufgabe ist die Finanzkontrolle des Bundes. Die Prüfung erfolgt in verschiedenen Bereichen, z.B. Verteidigung, Straßenbau, Steuer sowie Tätigkeiten des Bundes in Unternehmen der Privatwirtschaft, bei denen er Teilhaber ist. Der Rechnungshof berät die geprüften Stellen, das Parlament und die Bundesregierung und gibt Empfehlungen ab. Seine Beratungstätigkeit hat zugenommen, und er gab wichtige Empfehlungen zur Qualitätssteigerung, zu möglichen Einsparungen und zur Steigerung der Einkünfte. Er erstattet Bundestag und Bundesrat sowie der Bundesregierung jährlich Bericht. Ferner kann der Rechnungshof jederzeit Sonderberichte zu Themen von besonderem Interesse für die Exekutive und Legislative vorlegen. Er nimmt außerdem mündlich oder schriftlich Stellung zu aktuellen Themen wie Gesetzentwürfen der Regierung und größeren Beschaffungsvorhaben bzw. im Zuge des jährlichen Haushaltsverfahrens.

Im Hinblick auf bessere Rechtsetzung nimmt der Präsident des Bundesrechnungshofs traditionell die Position des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) ein. Aufgabe des Beauftragten ist es, Vorschläge, Empfehlungen, Berichte und Meinungen vorzubringen, um die Effizienz der Bundesverwaltung zu steigern und sie damit besser zu organisieren[6]. Außerdem ist der Beauftragte an der Überarbeitung von Gesetzentwürfen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften beteiligt. Gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung binden die Ressorts den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit frühzeitig in die Erarbeitung einschlägiger Entwürfe ein, um Erfahrungen, Bewertungen und Erkenntnisse aus den Prüfungen des Rechnungshofs in die Arbeit einfließen zu lassen.

Ressourcen und Ausbildung

Die meisten Beamten mit Universitätsabschluss sind Juristen. Sie haben somit eine allgemeine juristische Ausbildung absolviert. Der internen Weiterbildung wird eine besondere Bedeutung beigemessen. So können Mitarbeiter z.B. bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen die elektronische Hilfe der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BaköV) zum Gesetzgebungsverfahren nutzen, die regelmäßig aktualisiert wird. Dieses Informationssystem stellt das Gesetzgebungsverfahren detailliert mit allen Schritten einschließlich genauer Erläuterungen dar. Verschiedene Handbücher und Arbeitshilfen mit einschlägigen Informationen zur besseren Rechtsetzung stehen zur Verfügung. Es gibt folgende Weiterbildungsangebote zu Themen der besseren Rechtsetzung:

- Jedes Ministerium bietet interne Weiterbildungskurse zu bestimmten Themen im Zusammenhang mit besserer Rechtsetzung an, nicht zuletzt auch zum SKM, das fester Bestandteil der rechtlichen Grundausbildung geworden ist.
- Bei Bedarf führt das Bundesministerium der Justiz Weiterbildungskurse zur Rechtssprache, zur Gesetzesprüfung, zum Gesetzgebungsverfahren und zur Nutzung des eNorm-Programms durch. An den Kursen können all jene teilnehmen, die an der

Vorbereitung und Prüfung von Gesetzen beteiligt sind. Es wurden Schulungs- und Übungsmaterialien erstellt und Arbeitshilfen zum Gebrauch des eNorm-Programms ausgegeben (siehe Kapitel 4).

- Die BaköV ist eine ressortübergreifende Einrichtung für die Weiterbildung von Mitarbeitern der Bundesverwaltung. Die Akademie bietet eine breite Palette an Seminaren und Kursen zu grundlegenden Aspekten sowie Spezialthemen wie Gesetzesfolgenabschätzung, Verwaltungssprache und -verfahren sowie Ausbildungsprogramme zum EG-Recht.

Es ist nahezu unmöglich, die Anzahl der öffentlich Bediensteten zu errechnen, die im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens an Weiterbildungen teilnehmen.

Auch die Länder führen eigene Ausbildungseinrichtungen, welche die Bemühungen des Bundes ergänzen. Darüber hinaus finden zahlreiche Weiterbildungen vor Ort bzw. im Haus statt. Pro Jahr nehmen etwa 120-150 Mitarbeiter an den regelmäßigen BaköV-Seminaren teil. Hinzu kommen Mitarbeiter, die BaköV-Seminare besuchen, die speziell für ihre Behörden organisiert wurden. Ihre Anzahl schwankt von Jahr zu Jahr zwischen 100 und 130 Mitarbeitern.

Anmerkungen

1. Vgl. *www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/bodies/sustainability/index.html* (letzter Zugriff am 4. Mai 2009).
2. Vgl. *www.nachhaltigkeitsrat.de/de/home* (letzter Zugriff am 4. Mai 2009).
3. Vgl. Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats vom 14. August 2006 unter *www.gesetze-im-internet.de/nkrg/index.html* (letzter Zugriff am 30. April 2009).
4. Vgl. Vorschlag des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Technologie, *Schwerpunktsetzung beim Bürokratieabbau ist erfolgreich, Entschließungsantrag der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU sowie der Fraktion der SPD im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zu dem Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates (16-10039) und dem Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells (16-11486)* vom 21. April 2009
5. Vgl. *www.sam-consulting.de:7070/Testportal/home-en?set_language=en.*
6. Vgl. z.B. *www.sam-consulting.de:7070/Testportal/bundesbeauftragter-bwv/reporting?set_language=de* (letzter Zugriff am 28. Mai 2009).

Kapitel 3

Transparenz durch Konsultation und Kommunikation

Transparenz ist einer der zentralen Pfeiler einer wirksamen Regulierung, da sie die Rechenschaftspflicht fördert, das Vertrauen in den Rechtsrahmen stärkt, Regelungen sicherer und zugänglicher, weniger beeinflusst durch Einzelinteressen und somit im Hinblick auf Wettbewerb, Handel und Investitionen offener macht. Transparenz geht mit einer Reihe von Maßnahmen einher, darunter standardisierte Verfahren für die Erarbeitung und Änderung von Rechtsvorschriften, Konsultation mit den Beteiligten, effektive Kommunikation und Veröffentlichung von Gesetzestexten und deren klare Formulierung, Kodifizierung, Kontrollen des Ermessensspielraums der Verwaltung sowie effiziente Rechtsmittelverfahren. Sie kann einen Mix aus formellen und informellen Verfahren umfassen. Techniken, wie gemeinsame Einführungstermine, können es den Unternehmen erleichtern, Regulierungsauflagen zu verdauen. Der Beitrag des E-Government zur Verbesserung der Transparenz, der Konsultation und der Kommunikation ist von wachsender Bedeutung.

Dieses Kapitel befasst sich mit den beiden wichtigsten Elementen der Transparenz: Öffentliche Konsultation und Kommunikation zu Rechtsvorschriften (die weiteren Aspekte werden an anderer Stelle im Text behandelt, z.B. Rechtsmittel in Kapitel 6).

Beurteilung und Empfehlungen

Öffentliche Konsultationen zu Rechtsvorschriften

Seit dem letzten OECD-Bericht von 2004 hat es nur wenige signifikante Veränderungen bei den öffentlichen Konsultationen zu Regelungsvorhaben gegeben. Die Beurteilung und Schlussfolgerungen des Berichts von 2004 gelten großenteils noch immer. Die öffentlichen Konsultationen auf Ebene des Bundes sind formal in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) geregelt, in der festgelegt ist, dass die Ministerien sich frühzeitig und umfassend mit verschiedenen Interessenvertretern beraten müssen. In der Praxis liegt dieses Verfahren in der Hand einzelner Ministerien, die über die Art und Weise der Beteiligung selbst entscheiden können ebenso wie in Angelegenheiten wie Feedback, Zeitplanung, Veröffentlichung von Stellungnahmen, Auswahl der Konsultationspartner usw. Informelle Vorabkonsultationen (mit Ländern, Kommunen und Verbänden) zu einem frühen Zeit-

punkt im Verfahren, bevor der Gesetzentwurf ausgearbeitet wird, sind die Regel. Die Ergebnisse fließen in den Entwurfsprozess ein, und dieselben Beteiligten werden ein zweites Mal konsultiert. Kurz gesagt haben Konsultationen die Form institutionalisierter Verhandlungen und Vereinbarungen mit den wichtigsten betroffenen Akteuren und sind von der Suche nach Konsenslösungen geleitet.

E-Konsultation ist ein wichtiger Bereich, der nach und nach an Bedeutung gewinnt. Die „E-Partizipation" ist ein Schwerpunktthema der Bundesregierung. Doch die Umsetzung steckt noch in den Anfängen. Das erste Mal hatten die Bürger bei der E-Konsultation zum Bürgerportalgesetz 2008 die Möglichkeit, zu einem Gesetzentwurf auf Bundesebene direkt Stellung zu nehmen. Die Einführung des Bundesprogramms zur Entlastung der Unternehmen bot eine Gelegenheit, neue und offenere Ansätze für die öffentliche Beteiligung zu testen, und zwar durch den direkten Kontakt zu den Unternehmen.

Die Kombination informeller Verfahrensbestandteile auf der Grundlage fest verankerter Traditionen scheint von denjenigen Akteuren, die Teil des Systems sind, sehr positiv gesehen zu werden, und hat im deutschen Kontext auch gewisse Vorteile. Das OECD-Prüfungsteam hatte nicht viele Gelegenheiten, die Ansichten der externen Interessenvertreter (kleine und mittlere Unternehmen, Verbraucher, Bürger, Wirtschaft) direkt zu untersuchen. Doch der Grad der Zufriedenheit ist allgemein scheinbar recht hoch, zumindest bei denen, die Teil des Verfahrens sind. Verglichen mit vielen anderen Ländern läuft das Konsultationsverfahren in Deutschland in einem frühen Stadium an. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen werden offenbar gehört und berücksichtigt. Zwar ist das Verfahren nicht besonders transparent, doch trägt es zur Konsensbildung bei und wird daher positiv bewertet. Bei den Konsultationen alles „richtig" zu machen, ist vor allem in einem großen Land eine besondere Herausforderung. Verglichen mit einigen seiner europäischen Nachbarn schneidet Deutschland dabei recht gut ab.

Der Ansatz wird allerdings noch nicht den Anforderungen gerecht, die ein wirklich effektives, modernes und umfassendes öffentliches Konsultationssystem erfüllen muss. Die im OECD-Bericht von 2004 angesprochenen Punkte gelten großenteils noch immer. Die beiden wichtigsten Probleme sind mangelnde Transparenz und die Tatsache, dass außerhalb des etablierten Systems stehende Akteure, wenn überhaupt, kaum eine Möglichkeit haben, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen. Dadurch besteht verstärkt die Gefahr einer einseitigen Deutungshoheit und parteiischen Auslegung der Ergebnisse. Zwar legen die Ministerien dem Parlament und dem Rechnungshof jährliche Berichte über ihre Konsultationspraktiken vor, doch hat es bislang keine übergreifende Evaluierung dieser Informationen (z.B. Zahl der Konsultationen, welche Interessenvertreter wurden gehört usw.) gegeben. Das OECD-Prüfungsteam hatte den Eindruck, dass das System als eine Art „Black Box" empfunden wird. Es ist schwer, in die Box hineinzusehen, um sich ein Urteil über die Qualität des Verfahrens zu bilden. In jedem Fall führt der Ausschluss betroffener Akteure, die nicht Teil des traditionellen Systems sind, wahrscheinlich dazu, dass innovative Ideen und nützliche Beiträge im Ansatz erstickt werden. Der so geschaffene Abstand zwischen der Verwaltung einerseits und den Bürgern und Unternehmen andererseits wirkt sich ungünstig aus, wenn man die Unterstützung der Bevölkerung für bessere Rechtsetzung gewinnen möchte.

Geschwächt wird das System auch durch das Fehlen klar erkennbarer und durchsetzbarer Regeln, die von allen Ministerien anzuwenden wären. Jedes Ministerium legt die GGO anders aus, was bedeutet, dass keine der betroffenen Gruppen (ob sie nun Teil des Systems ist oder außerhalb des herkömmlichen Netzwerks steht) sicher sein kann, wie die Konsultationen ablaufen werden. Einige „Insider" unter den Interessenvertretern beklagen vor allem, dass die Fristen für Konsultationsrunden teilweise nicht vorhersagbar und oftmals sehr kurz sind. Das setzt nicht nur die Interessenvertreter unter Druck, kurzfristig eine Stellungnahme abzugeben, sondern schürt auch Bedenken, dass Beamte nicht genügend Zeit haben, die Stellungnahmen angemessen zu erfassen, wenn der

Termin für die Fertigstellung des Gesetzentwurfs drängt. Allgemein lassen die Unterschiede zwischen den Ansätzen der einzelnen Ministerien darauf schließen, dass es keine einheitlichen Qualitätsstandards gibt. Einige Konsultationen mögen effektiv verlaufen, andere werden mangelhaft sein. Das Fehlen von Kontrollen und von durchsetzbaren Sanktionen ist eine andere Schwachstelle des Systems. Auch der GGO fehlt es hier an Durchschlagskraft. Speziell die Frage der Durchsetzbarkeit wurde gegenüber dem OECD-Prüfungsteam von den Kommunen angesprochen (die vorschlugen, dass eine verfassungsrechtliche Bestimmung helfen könnte, Anforderungen festzulegen und zu formalisieren).

Kasten 3.1 **Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004**

- Festlegung von Standards für Konsultationsverfahren und Verbesserung des Zugangs zu den bestehenden Regelungen

Die gegenwärtigen Konsultations- und Kommunikationsmechanismen können noch verbessert werden. Deutschland sollte die Regulierungstransparenz durch die Festlegung klarer Vorgaben für Konsultationsverfahren einerseits und die Verbesserung des Zugangs zu den vorhandenen Regelungen andererseits erhöhen. Auf Grund des effektiven Ermessensspielraums der Ministerien und des Fehlens von Mindestanforderungen in Bezug auf Zeitpunkt, Inhalt, Modalitäten und Geltungsbereich der Konsultationen besteht die Gefahr, dass betroffene Parteien, die mit diesem System nicht vertraut sind oder in der Praxis nicht oft genug damit zu tun haben, sich mit Kosten bzw. Transparenz- und Zugangsproblemen konfrontiert sehen. Die Bundesregierung sollte einheitliche und klare Auflagen für die Konsultationsverfahren hinsichtlich aller Regelungen auf Bundesebene, d.h. Verfahren für Notifizierung und Stellungnahme mit Mindestanforderungen in Bezug auf Zeitplan, Inhalt, Modalitäten und Geltungsbereich der Konsultationen, festlegen; eine einheitliche, unentgeltliche, konsolidierte Datenbank im Internet mit einer einfach zu handhabenden Suchfunktion für sämtliche Gesetze und Regelungen auf Bundesebene einrichten; ein Verfahren für Notifizierung und Stellungnahme definieren, das an die Stelle der gegenwärtigen Praxis der auf ausgewählte Parteien begrenzten Konsultationen tritt bzw. diese ergänzt; die Bekanntmachung der Stellungnahmen zu den Konsultationsunterlagen in Erwägung ziehen; die der Öffentlichkeit zugänglichen Informationen über geplante Gesetze verbessern und ausweiten, z.B. durch verstärkte Nutzung der bereits im regierungsinternen Informationssystem zur Vorhabenplanung verfügbaren Daten, sowie der Proliferation der sektorspezifischen Verwaltungsverfahren entgegenwirken und auf eine Verringerung der derzeit geltenden Ausnahmeregelungen hinarbeiten.

Hintergrundkommentare

Konsultationspraktiken in Deutschland sind in den meisten Politikbereichen von Traditionen und internen Regierungsvorgaben geleitet. Durch diesen vergleichsweise informellen Rahmen wird ein System der Beteiligung bestimmt, das seit langem Bestand hat, intensiv und konsensorientiert ist. Während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens wird auf frühzeitige informelle Konsultationen und einen wesentlichen Informationsaustausch mit organisierten Interessenvertretern Wert gelegt.

Formelle Regeln für die öffentliche Beteiligung sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) niedergelegt. Darin sind die verfahrenstechnischen Anforderungen für die Abstimmung innerhalb der Regierung im Detail festgelegt. Auch die Verpflichtungen zur Konsultation mit subnationalen staatlichen Ebenen sind darin festgelegt. Was die Koordinierung innerhalb der Regierung betrifft, so schreibt die GGO vor, dass die subnationalen Ebenen so frühzeitig wie möglich konsultiert und diese Interessenvertreter in substanzieller Weise am Regulierungsverfahren beteiligt werden sollen. Was die Beteiligung anderer Interessenvertreter und der allgemeinen Öffentlichkeit angeht, sind die Anforderungen in der GGO allerdings wesentlich flexibler und lassen dem federführenden Ressort hier großen Handlungsspielraum.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Dieser Handlungsspielraum der Ministerien in Bezug auf die Art und Weise der Beteiligung führt dazu, dass Gesetzentwürfe nicht systematisch für öffentliche Konsultationen verfügbar sind. Bei den eigentlichen Konsultationsverfahren gibt es große Abweichungen zwischen den Ministerien im Hinblick auf die Frage, wer eingeladen wird, auf welchem Wege, und welche Dokumente im Konsultationsverfahren unterstützend zur Verfügung gestellt werden. Jedes Ministerium entscheidet unabhängig, welche Regelungsentwürfe es für öffentliche Stellungnahmen zur Verfügung stellt und wie lange. Die Stellungnahmen von Interessenvertretern, die beteiligt werden und schriftliche Beiträge liefern, werden nicht öffentlich zugänglich gemacht. Im Internetportal des Bundes *www.bund.de* ist nicht ein einziger Ansprechpartner für Konsultationen zu Bundesrecht genannt. In der GGO ist festgelegt, dass Gesetzentwürfe u.a. aus einer Begründung (die auch eine GFA enthalten soll) und einer vorangestellten Übersicht (Vorblatt) bestehen müssen.

In jüngster Zeit hat es weder eine Evaluierung der öffentlichen Konsultationspraktiken der Bundesregierung gegeben, noch liegen Daten darüber vor, inwieweit Interessenvertreter einbezogen werden, die mit dem Gesetzgebungsverfahren nicht vertraut sind oder nicht häufig daran beteiligt werden. Generell scheinen die Organisationen, die die Wirtschaft und die Arbeitnehmerschaft vertreten, mit dem aktuellen Verfahren weitestgehend zufrieden zu sein.

Empfehlung 3.1: Als erster Schritt sollte eine umfangreiche Evaluierung der Konsultationspraktiken der Bundesministerien durchgeführt werden, um einen klaren und durchsetzbaren Katalog gemeinsamer Richtlinien für öffentliche Konsultationen zu erarbeiten. Dabei sollte sichergestellt werden, dass Transparenz in den Richtlinien mit besonderem Nachdruck gefordert wird und klare Vorgaben für Konsultationen und die dabei zu erzielenden Ergebnisse gemacht werden, auch was das Feedback zu wichtigeren Stellungnahmen über das Internet betrifft. Es sollte sowohl auf etablierte Verfahren eingegangen werden als auch auf die Nutzung offenerer Verfahren für Hinweise und Stellungnahmen, aufbauend auf den jüngsten Anstrengungen zur Förderung der E-Konsultation. Es sollte geprüft werden, ob der Rechnungshof in die Überprüfung und die Erarbeitung der Richtlinien unterstützend eingebunden werden könnte. Darüber hinaus sollte das Parlament regelmäßig informiert werden.

Die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung und die Konsultationen müssen eng miteinander gekoppelt sein. Laut der Gemeinsamen Geschäftsordnung sind Konsultation und Kommunikation mit den wichtigsten betroffenen Akteuren in verschiedenen Phasen der Gesetzesfolgenabschätzung erforderlich, was auch in den Richtlinien des Bundesinnenministeriums aufgenommen wurde (vgl. Kapitel 5). Doch in der Praxis geht jedes Ministerium seinen eigenen Weg.

Öffentliche Kommunikation zu Rechtsvorschriften auf Bundesebene

Bei der öffentlichen Kommunikation über verabschiedete Rechtsvorschriften auf Bundesebene verfolgt Deutschland denselben Ansatz wie die meisten anderen OECD-Staaten. Werden Gesetze oder Verordnungen verabschiedet, werden sie im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Daneben gibt es verschiedene Online-Datenbanken, auf die meist gebührenfrei zugegriffen werden kann. Seit 2006 gibt es eine Datenbank aller Bundesverwaltungsvorschriften, die öffentlich zugänglich ist. Das federführende Ministerium entscheidet, ob Gesetzentwürfe veröffentlicht werden. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass das Bundesministerium der Finanzen seine Gesetzentwürfe veröffentlicht.

Hintergrund

Öffentliche Konsultationen zu Rechtsvorschriften auf Bundesebene

Grundsätze der Bundesregierung zu öffentlichen Konsultationen

Öffentliche Konsultationen durch die Bundesregierung werden durch die Gemeinsame Geschäftsordnung geregelt. Sie gilt sowohl für die primäre Gesetzgebung als auch für nachrangige Vorschriften und ist in der Anwendung sehr flexibel. Das federführende Ressort bestimmt über den Zeitrahmen, den Umfang und die Auswahl der Konsultationspartner sowie über die praktische Umsetzung des Konsultationsverfahrens. Im Regelfall führen Ministerien frühzeitig vor der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs sogenannte Voranhörungen durch. An dieser ersten Anhörung nehmen Bundesländer, Gemeinden, Sachverständige und Verbände auf der Grundlage eines Dokuments mit den wichtigsten Aspekten teil. Die Ergebnisse dieses Verfahrens fließen in die Erstellung des Gesetzentwurfs ein, zu dem dieselben Beteiligten zu einem späteren Zeitpunkt erneut konsultiert werden. Für dieses Verfahren kann der Entwurf entweder in Papierform oder elektronisch eingereicht werden. Daran schließt sich, sofern erforderlich, ein Treffen an. Das Kanzleramt muss über die Beteiligung der verschiedenen Teilnehmer unterrichtet werden. Das federführende Ressort berücksichtigt die Stellungnahmen und Einwände der Beteiligten im Gesetzentwurf in angemessener Weise.

Anhörungsfristen werden in der Gemeinsamen Geschäftsordnung nur für die letzte Prüfung von Gesetzentwürfen geregelt (normalerweise vier Wochen). Für die anderen Verfahrensabschnitte gibt es keine festen Fristen für Anhörungen oder Antworten. Es ist allgemeine Praxis der Ministerien, eine für den Zweck und den Anwendungsbereich des Regelungsvorhabens angemessene Konsultationsfrist einzuräumen. Dasselbe gilt für die Bereitstellung von Informationen für die zu konsultierenden Parteien.

Die Form und der Umfang der Rückmeldung an die am Konsultationsprozess beteiligten Parteien liegen ebenfalls im Ermessen der Ministerien. Die Konsultationsergebnisse werden in der Regel in den Gesetzentwurf eingearbeitet, und die Gesetzesfolgenabschätzung wird in die Begründung aufgenommen. Beides wird bei der Übersendung des Gesetzentwurfs an das Parlament veröffentlicht. Vor diesem Stadium gibt es keine bindende Verpflichtung zur Veröffentlichung von Gesetzentwürfen oder der schriftlichen Beiträge der Beteiligten. Dennoch versuchen die Ministerien, während der Vorbereitungsphase einen ständigen Dialog mit den Beteiligten aufrechtzuerhalten.

Vermehrte Nutzung von IKT für Konsultationszwecke

Das Thema „E-Partizipation" stellt für die Bundesregierung ein Schwerpunktthema dar. Eine stärkere Einbindung der betroffenen Akteure und der Bürger durch neue Medien und Informationstechnologien wird als Möglichkeit gesehen, die Transparenz des Entscheidungsprozesses zu verbessern, die Bedürfnisse der von einem Regelungsvorhaben betroffenen Gruppen zu verstehen und verschiedene Arten von Gesetzesfolgen herauszuarbeiten (Kasten 3.2). Die Bundesregierung hat jedoch noch kein einheitliches Webportal für alle derzeitigen und früheren Konsultationsverfahren zu Initiativen auf Bundesebene eingerichtet.

Konsultationen während des Rechtsetzungsverfahrens auf Bundesebene

Wenn ein Gesetzentwurf vom Bundeskabinett verabschiedet wird, finden als Teil des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens weitere Beratungen im Bundestag und im Bundesrat statt (erste Lesung). Sofern vom Ausschuss nicht anders entschieden, sind die Beratungen in den Ausschüssen in der Regel nicht öffentlich. Die Ausschüsse können Anhörungen mit Sachverständigen und/oder Beteiligten durchführen. Solche Anhörungen müssen angesetzt werden, wenn dies von einem Viertel der Mitglieder des zuständigen

Kasten 3.2 **Online-Konsultationen in Deutschland**

Unter Beteiligung einiger Bundesministerien führt die Bundesregierung schrittweise Online-Konsultationsverfahren ein und nutzt Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) für Konsultationsprozesse.

Ein Beispiel ist die E-Konsultation gemäß der Initiative des Bürgerportalgesetzes unter *www.e-konsultation.de*. Die Online-Konsultation sollte das Projekt transparenter machen. Insbesondere sollte eine Plattform für die direkte Bürgerbeteiligung sowie für Stellungnahmen der Öffentlichkeit zum Projekt und dem damit zusammenhängenden Gesetzentwurf geschaffen werden.

Die Online-Konsultation dauerte vom 20. November bis zum 12. Dezember 2008. Zum ersten Mal konnten Bürger zu einem Gesetzentwurf auf Bundesebene direkt Stellung nehmen. Die Website wurde etwa 12 000 Mal aufgerufen, und es wurden 108 Anmerkungen gemacht. In dem vom Kabinett im Februar 2009 verabschiedeten Entwurf wurden die Beiträge zusammen mit der Beteiligung von Verbänden berücksichtigt[1].

Eine weitere Online-Konsultation fand bis zum 30. September 2009 über „*E-Government 2015 – Ideen für eine nationale E-Government-Strategie*" statt. Sie ermöglicht eine Auswertung, Feedback und die Ergänzung der wesentlichen Elemente der nationalen E-Government-Strategie. Da das oberste Ziel der Strategie die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für E-Government in Deutschland ist, ist die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen zusammen mit Themen wie Vertrauen, Sicherheit im Internet, Effizienz und Wirksamkeit, Datenschutz, Transparenz und E-Partizipation von besonderer Bedeutung.

Ausschusses verlangt wird. Wenn die Ausschusssitzungen öffentlich sind, werden sie live über das Parlamentsfernsehen oder online unter *www.bundestag.de/aktuell/archiv/2006/anhoerungen/index.html* übertragen. Die betroffenen Gruppen und Experten können auch außerhalb dieser Verfahren mit einzelnen Abgeordneten oder dem Sekretariat des zuständigen Ausschusses in Kontakt treten und schriftliche Anmerkungen vor oder während der Beratung zu einem Gesetzentwurf einreichen.

Öffentliche Kommunikation zu Rechtsvorschriften auf Bundesebene

Kommunikation über bestehende Rechtsvorschriften

Es gibt verschiedene Wege, um die Öffentlichkeit über bestehende Rechtsvorschriften zu informieren. Sobald ein Gesetz oder eine Verordnung in Kraft tritt, wird es/sie im Bundesgesetzblatt (BGBl) verkündet. Verordnungen können auch an anderer Stelle verkündet werden, sofern gesetzlich so geregelt, z.B. im Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen. Für diesen Zweck gibt es eine Reihe spezifischer Anzeigenblätter, wie z.B. den Bundesanzeiger und den elektronischen Bundesanzeiger unter *www.eBundesanzeiger.de*.

Es gibt zahlreiche im Internet zugängliche Datenbanken, die meisten davon sind kostenlos. Bundesgesetze und geltende Verordnungen finden sich kostenlos unter *www.gesetze-im-internet.de*. Die für die obersten Bundesbehörden geltenden Verwaltungsvorschriften werden unter *www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de* veröffentlicht. Konsolidierte Gesetzestexte können auch auf dem Gesetzesportal des Bundes *www.juris.de* abgerufen werden, das auch ältere Versionen enthält und umfassende Suchoptionen bietet. Darüber hinaus werden jährlich Verzeichnisse von Bundesgesetzen und internationalen Verträgen auf CD-ROM mit Referenzdaten zu geltenden Rechtsvorschriften (Gesetze und Verordnungen) veröffentlicht. Verbände und andere betroffene Gruppen informieren ihre Mitglieder über relevante Gesetzesvorhaben in Sonderveröffentlichungen und auf ihren Internetseiten.

Seit Oktober 2006 gibt es eine Datenbank mit aktuellen Verwaltungsvorschriften des Bundes (*www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de*). Im November 2007 wurde der Datenbank ein öffentlicher Informationsdienst hinzugefügt. Die Bürger können nun online auf die aktualisierten und validierten Daten zugreifen.

Kommunikation über Gesetzesvorhaben

Die Bundesregierung veröffentlicht im Voraus keine Liste der gesetzlichen und nichtgesetzlichen Vorhaben, die im laufenden Jahr verabschiedet werden sollen. Die Regierungstätigkeit kann jedoch über eine Website über die verschiedenen begonnenen Initiativen verfolgt werden[2].

Entscheidungen darüber, ob ein Gesetzentwurf im Intranet der Bundesregierung oder im Internet eingestellt wird, werden vom federführenden Ressort zusammen mit dem Kanzleramt und den anderen beteiligten Bundesministerien getroffen. Dies ist die derzeitige Praxis des Bundesministeriums der Finanzen, das seine Entwürfe und Informationen zum Fortschritt des entsprechenden Verfahrens zu Beginn einer öffentlichen Konsultation auf seiner Website veröffentlicht[3]. Die Bedeutung des Gesetzentwurfs und das öffentliche Interesse sind die wesentlichen Faktoren für eine derartige Entscheidung. In diesem Fall entscheidet das federführende Ministerium über die Art und den Umfang der bereitzustellenden Informationen, gegebenenfalls nach Rücksprache mit dem Kanzleramt.

Die vom Bundeskabinett verabschiedeten und in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Gesetzentwürfe werden dann zusammen mit begleitenden Unterlagen als Parlamentsdokument im Internet veröffentlicht, sobald das Dokument dem Bundestag übermittelt wurde. Das Parlamentsdokument enthält eine einleitende Zusammenfassung (Vorblatt), in der ausgewählte Aspekte der Gesetzesfolgenabschätzung kurz dargestellt sind, ebenso wie weitere Informationen, wie z.B.:

- Zweck und Notwendigkeit des Gesetzentwurfs,
- Hintergrund und Informationsquellen,
- alternative Lösungen,
- Berichtspflichten, administrative Pflichten und Genehmigungsanforderungen,
- Gesetzesfolgen,
- Möglichkeit einer zeitlichen Befristung für das Gesetz,
- mögliche rechtliche und administrative Vereinfachung,
- Vereinbarkeit mit EU-Recht und
- Änderungen an geltendem Recht.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats wird ebenfalls beigefügt, sofern vorhanden. Das DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge), ein vom Bundestag und Bundesrat gemeinsam betriebenes Informationssystem, ermöglicht der Öffentlichkeit, den gesamten Gesetzgebungsprozess zu verfolgen, Protokolle der Plenarsitzungen und der verschiedenen Ausschusssitzungen zu lesen und die Initiativen der Abgeordneten einzusehen (*www.Bundestag.de/bic/index.html*).

Anmerkungen

1. 68 Kommentare zum Inhalt des Entwurfs wurden einer rechtlichen Prüfung unterzogen und führten zu wesentlichen Änderungen. Das Ergebnis dieser E-Konsultation und der Evaluierungsbericht können im Internet abgerufen werden (*www.e-konsultation.de/buergerportale/discourse machine.php?page=infopage&id_page=17&menucontext=30*).
2. Vgl. *www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/GrundgesetzGesetze/GesetzesvorhabenundNeuregelungen/gesetzesvorhaben-und-neuregelungen.html* (letzter Zugriff am 7. Mai 2009).
3. Vgl. *www.bundesfinanzministerium.de/nn_54/DE/BMF__Startseite/Service/Gesetze__Gesetzentwuerfe/node.html* (letzter Zugriff am 25. November 2009).

Kapitel 4

Entwicklung neuer Rechtsvorschriften

Das Vorhandensein berechenbarer und systematischer Verfahren für die Erstellung von Rechtsvorschriften erhöht die Transparenz des Regulierungssystems und die Qualität der getroffenen Entscheidungen. Hierzu zählen: Vorausplanung (regelmäßige Übersicht über demnächst erscheinende Rechtsvorschriften), Verwaltungsverfahren für die Steuerung der Gesetzgebung sowie Verfahren zur Gewährleistung der Rechtsqualität neuer Rechtsvorschriften (einschließlich Ausbildung und Anleitung in der Erstellung von Gesetzestexten, Formulierung von Gesetzestexten in einer klaren Sprache sowie Aufsicht durch Fachorgane).

Die Ex-ante-Folgenabschätzung für neue Rechtsvorschriften ist eines der wichtigsten den Regierungen zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumente. Sie soll Politikverantwortlichen dabei helfen, sich für die effizienteste und effektivste Regulierungsoption (einschließlich der Option „keine Regelung") zu entscheiden, unter Einsatz evidenzbasierter Techniken, um die Wahl der besten Option zu rechtfertigen und die Interessenkonflikte zu identifizieren, die bei der Verfolgung unterschiedlicher Politikziele auftreten. Die Kosten der Rechtsetzung dürfen deren Nutzen nicht übertreffen, und es sollten auch Alternativen untersucht werden. Allerdings stößt die Durchführung von Folgenabschätzungen häufig auf Widerstand oder erfolgt unzureichend. Hierfür gibt es eine Vielzahl von Gründen, die von dem politisch begründeten Einwand, die Folgenabschätzung würde die Entscheidungsfindung ersetzen (was nicht zutrifft, da die Folgenabschätzung ein Instrument ist, das die Umsetzung einer bereits identifizierten und vereinbarten Politikmaßnahme sicherstellen hilft und dafür sorgt, dass diese bei Bedarf durch effektive Rechtsvorschriften unterstützt wird), bis hin zu den Anforderungen reichen, die sie an bereits stark belastete Beamte stellt. Zur Lösung dieser Probleme gibt es kein Patentrezept. Die Erfahrungen anderer OECD-Länder zeigen aber, dass die Einrichtung einer starken und kohärenten Schaltstelle, die mit angemessenen Ressourcen ausgestattet ist, gewährleisten hilft, dass die Folgenabschätzung im politischen Entscheidungsprozess und Gesetzgebungsverfahren auf angemessene Weise und zum richtigen Zeitpunkt erfolgt und zur qualitativen Verbesserung der Abschätzungen beiträgt.

Eine effektive Konsultation muss fester Bestandteil der Folgenabschätzung sein. Folgenabschätzungen und allgemeine Konsultationsprozesse für die Entwicklung

neuer Rechtsvorschriften sind eng miteinander verknüpft bzw. sollten eng miteinander verbunden sein. Ferner existiert eine potenziell wichtige Verbindung zur Messung von Verwaltungslasten (die Anwendung der Methode des Standardkosten-Modells kann Bestandteil der Kosten-Nutzen-Analyse der Folgenabschätzung sein).

Der Rückgriff auf ein breites Spektrum an Mechanismen neben der traditionellen „Command and Control"-Regulierung zur Erreichung der Politikziele trägt dazu bei, dass die effizientesten und effektivsten Konzepte zum Einsatz kommen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Regierungen hier eine starke Führungsrolle übernehmen müssen, um die dem System innewohnende Trägheit und Risikoaversion zu überwinden. Die erste Reaktion auf ein Problem ist häufig nach wie vor die Ausarbeitung einer Regelung. Dabei ist ein breites Spektrum an Alternativen vorhanden, die von freiwilligen Vereinbarungen, Standardisierung und Konformitätsprüfungen bis hin zur Selbstregulierung in Bereichen wie Corporate Governance, Finanzmärkte und professionelle Dienstleistungen wie Rechnungslegung reichen. Gleichzeitig ist beim Einsatz sogenannter „weicher" Konzepte, wie Selbstregulierung, Vorsicht geboten, da die Wahrung der Rechtsqualität sichergestellt werden muss.

Beurteilung und Empfehlungen

Entwicklungen bei der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften

Auf Grund der föderalen Struktur Deutschlands ist es besonders wichtig, die Erstellung von Gesetzestexten zu kontrollieren. Weil es die föderale Natur des deutschen Staates widerspiegelt, gestaltet sich das deutsche System der Erstellung von Rechtsvorschriften komplex, wie bereits in Kapitel 2 festgehalten wurde. Rechtsvorschriften werden auf Bundesebene erstellt, wenn sie Bereiche der Bundeskompetenz abdecken. Diese Gesetze werden in der Regel durch Rechtsvorschriften der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung von Bundesrecht ausgestaltet. (Die Länder können die Ausführung wiederum an die Landkreise und Kommunen delegieren, wodurch weitere ergänzende Rechtsvorschriften und Anweisungen entstehen können.) Die Länder verabschieden Gesetze und Rechtsvorschriften im Rahmen ihrer ausschließlichen Kompetenz (deren Ausführung sie entsprechend an die Landkreise und Kommunen delegieren können). Seit 2005 ist die Anzahl der Bundesvorschriften kontinuierlich gesunken, teilweise auf Grund eines „Frühjahrsputzes" im Regelungsbestand (vgl. Kapitel 5), aber auch auf Grund einer wesentlichen Verringerung der Anzahl neuer Bundesgesetze und nachrangiger Regelungen. Das OECD-Prüfungsteam hatte keinen Zugang zu Daten über Rechtsvorschriften der Länder, die wichtig wären, um sich einen Gesamteindruck verschaffen zu können. Mit der jüngsten Föderalismusreform, welche die Rahmengesetze abschaffte, soll jedoch der Umfang unnötiger weiterer (und abweichender) Gesetzestexte auf Länderebene verringert werden.

Empfehlung 4.1 Es sollte sichergestellt werden, dass zukünftige Daten über Entwicklungen bei der Erstellung von Regelungen sowohl die Landes- als auch die Bundesebene berücksichtigen (in Abstimmung mit den Ländern über die Vorgehensweise). Die Daten und ihre Auslegung sollten verfeinert werden, um zu gewährleisten, dass Entwicklungen und ihre Gründe klar sind, und um zu verdeutlichen, was Verfahren zur besseren Rechtsetzung bezwecken sollen (z.B. sollte geprüft werden, ob eine geringere Anzahl an Bundesgesetzen darauf zurückzuführen ist, dass diese länger und komplexer geworden sind, und welche Fragen sich daraus ergeben).

Verwaltungsverfahren zur Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften

Ein stark formalisierter Prozess umfasst die meisten notwendigen Verfahren auf Bundesebene. Vorausplanung, Verwaltungsverfahren und Rechtsqualität sind im Allgemeinen genügend berücksichtigt, was die Bedeutung widerspiegelt, die einem soliden und formalen Rahmen für die Gesetzgebung sowie der Erhaltung der Rechtsqualität in Deutschland beigemessen wird. Das Verwaltungsverfahrensgesetz bildet den allgemeinen Rahmen und enthält einige wichtige Verpflichtungen, einschließlich der Verpflichtung zur schriftlichen Begründung von Entscheidungen, einer Beschreibung allgemeiner Einspruchsverfahren sowie der Verpflichtung zu Konsultationen und zur Bekanntgabe wichtiger Entscheidungen. Hinsichtlich der Erstellung neuer Rechtsvorschriften wird es im Detail durch die Gemeinsame Geschäftsordnung ergänzt, die von allen Bundesministerien anzuwenden ist. Letztere regelt die frühzeitige Konsultation der Länder. Rechtsqualität ist ein besonders ausgeprägtes Merkmal des deutschen Systems, das durch jüngste Entwicklungen wie der Elektronischen Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten, der eNorm-Software sowie von Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Klarheit untermauert wird. Verglichen mit anderen europäischen Ländern ist das Ausmaß dieses Gesamtpakets beeindruckend.

Die eNorm-Software für die Erstellung von Gesetzentwürfen ist besonders interessant. Sie beruht auf einem entsprechenden Instrument der Europäischen Kommission und soll die Produktivität und Einheitlichkeit der Gesetzgebung verbessern, indem sie ein Standardformat für Gesetzentwürfe anbietet und automatische Qualitätsprüfungen durchführt. Sie wird nicht nur von den meisten Bundesministerien eingesetzt, sondern auch von einigen Ländern und dem Bundestag, der sie stufenweise integriert. Gemeinsam mit der elektronischen Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten enthält sie eine umfassende Checkliste, mit der die Entwurfs- und Änderungsverfahren beschleunigt und das Format und das Medium (möglicherweise) über das gesamte Gesetzgebungsverfahren hinweg standardisiert werden sollen. Angesichts der Autonomie der Ministerien setzt sie einen wichtigen zentralen Standard, unterstützt die Abstimmung und erhöht die Transparenz.

Den Verfahren zur Vorausplanung wurden durch die Einrichtung einer eigenen Stelle im Bundeskanzleramt intern Impulse verliehen, doch sind weitere Bemühungen notwendig. Der 2005 eingerichtete Planungsstab stellt einen wichtigen Schritt nach vorn dar. Der Stab unterhält eine elektronische Projekt-Datenbank, die von allen Bundesministerien genutzt wird und dadurch die Abstimmung verbessert. Das Kanzleramt kann so überprüfen, ob die Kernpunkte der Koalitionsvereinbarung eingehalten werden. Dennoch behalten die Bundesministerien einen erheblichen Ermessensspielraum bei ihrer Terminplanung, und der äußerst politische Charakter des Gesetzgebungsverfahrens schränkt den Einfluss des Kanzleramts ein. Entscheidend für die strategische Planung bleiben die Sitzungen und Gespräche zwischen Kanzler, Vizekanzler und den Vorsitzenden der Koalitionsparteien. Es gibt kein jährliches Arbeitsprogramm zur Ausgestaltung der Koalitionsvereinbarung wie in einigen anderen europäischen Ländern. Dies wirkt sich auf die Geschwindigkeit und Dauer von Konsultationen mit externen Beteiligten aus. Darüber hinaus handelt es sich um verwaltungsinterne Absprachen. Die Öffentlichkeit erhält Informationen über die Gesetzesvorhaben der Regierung nur über die Koalitionsvereinbarung.

Empfehlung 4.2 Es sollten weitere Schritte zur Verbesserung der Transparenz von Verfahren der vorausschauenden Planung, darunter die Erstellung einer jährlichen Vorausschau, sowie die Bereitstellung von mehr Informationen an externe Beteiligte zu einem früheren Zeitpunkt geprüft werden.

Auch die Initiative zur Förderung sprachlicher Klarheit von Gesetzen ist von Bedeutung. Die Gemeinsame Geschäftsordnung fordert bereits, dass „Gesetzentwürfe sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich gefasst sein müssen" und an die Gesellschaft

für deutsche Sprache beim Bundestag übermittelt werden sollen, wo ihre Richtigkeit und Verständlichkeit geprüft wird. In der Praxis wird selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die meisten Beamten sowie Unternehmens- und Verbrauchervertreter, mit denen sie Kontakt pflegen, haben einen juristischen Hintergrund. Das Justizministerium versucht, den Grundsatz zu verankern, dass bei der Erstellung von Gesetzestexten von Anfang an Linguisten einbezogen werden.

Allerdings bremsen auch stark verankerte Verfahren und Traditionen die Entwicklung neuer Ansätze. Ein strukturelles Problem in vielen europäischen Ländern, darunter auch Deutschland, sind seit langem bestehende Verwaltungsverfahren und Mechanismen der Qualitätskontrolle, die als Grundlage für die Entwicklung von Folgenabschätzungen genutzt werden, selbst wenn sie dafür nicht sonderlich geeignet sind. Ex-ante-Folgenabschätzungen werden oft zusätzlich durchgeführt, und es gibt keine grundlegende Neustrukturierung der Anforderungen, um Raum für einen neuen Ansatz zu schaffen. Ein weiteres Problem, das Fortschritte bei der besseren Rechtsetzung in Deutschland behindert, ist die Schwierigkeit, autonomen Ministerien Auflagen zu machen. Die Zentrifugalkräfte im deutschen System werden an der Art und Weise deutlich, wie die eNorm-Software und die elektronische Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten vorangebracht wurden. Die Initiativen wurden von zwei verschiedenen Ministerien ergriffen (Justiz- bzw. Innenministerium), die mit unterschiedlichen Sachverständigen zusammenarbeiteten. Keine der beiden Initiativen ist bindend, d.h. die Ministerien können frei entscheiden, ob sie sie nutzen wollen.

Empfehlung 4.3 Es sollte geprüft werden, ob eNorm und die elektronische Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten gegebenenfalls miteinander verbunden werden können und für alle Bundesministerien bindend sein sollten.

Ex-ante-Folgenabschätzung für neue Rechtsvorschriften

Die Verfahren der prospektiven Folgenabschätzung haben in Deutschland als Teil des allgemeinen Rahmens für die Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften eine lange Tradition. Sie wurden Mitte der 1980er Jahre eingeführt und sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung verankert. Der gegenwärtige Ansatz beruht auf Änderungen im Rahmen des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung", das Ende der 1990er Jahre ins Leben gerufen wurde. Er wird unterstützt durch ein umfassendes Handbuch, das 2006 vom Innenministerium veröffentlicht wurde (das auch die Aufsicht über die Gemeinsame Geschäftsordnung führt). Vorgesehen ist dabei eine prospektive Prüfung (ist die Regelung notwendig, gibt es Alternativen?), eine begleitende Prüfung (während der Erarbeitung des Gesetzes) und eine retrospektive bzw. Ex-post-Folgenabschätzung (um zu prüfen, ob das verabschiedete Gesetz die vorgesehenen Ziele erfüllt). Der Ansatz berücksichtigt ferner wesentliche Folgen für die Umwelt, die Wirtschaft und die Gesellschaft. Das Verfahren wird auf Primärgesetze angewandt und deckt nur einige sekundäre Regelungen ab. Die größte Veränderung in jüngster Zeit war die Aufnahme von Bedingungen aus dem Regierungsprogramm zum Abbau von Verwaltungslasten für Unternehmen (Quantifizierung der Informationspflichten in Gesetzentwürfen), das eine bedeutende neue Dimension schuf. Auch die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsprüfung wird derzeit diskutiert.

Die Aufnahme einer quantifizierten Bewertung der Informationspflichten in ein neues Bundesgesetz ist eine wichtige Entwicklung, die den Weg für weitere Verbesserungen ebnen sollte. Die Ex-ante-Folgenabschätzung ist noch ausbaufähig, und wie in Kapitel 5 genauer erläutert wird, leitet die Bewertung von Verwaltungslasten eine neue Kultur ein, in der die Ministerien die Perspektive der von einem neuen Gesetz betroffenen Gruppen stärker berücksichtigen. Das OECD-Prüfungsteam erfuhr, dass dies ein „Schock" für die Ministerien war und sie zu der Erkenntnis zwang, dass die Gesetzgebung Kosten verursacht und echte Menschen betrifft.

Die Folgenabschätzung ist noch ein gutes Stück davon entfernt, die Entscheidungsfindung so zu prägen, wie sie dies sollte. Die Ex-ante-Folgenabschätzung muss weiterentwickelt und im Entscheidungsverfahren verankert werden, nicht zuletzt um sicherzustellen, dass Deutschland angemessen auf den Regelungsdruck nach der Finanzkrise reagieren kann. Das Prüfungsteam konnte diesen Einfluss nicht klar feststellen. Der Ansatz wirkt auf dem Papier umfassend, doch scheint die Praxis hinter den konzeptionellen Zielen zurückzubleiben – ein Thema, das bereits im OECD-Bericht aus dem Jahr 2004 eingehend behandelt wurde (Kasten 4.1). Abschätzungen erfolgen meist erst zu einem recht späten Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren. Teil des Problems könnten politische und kulturelle Bedenken sein, sie in einem Kontext einzusetzen, in dem die Entscheidungsfindung von Anfang an sehr politisiert ist, in dem Ministerien gewohnt sind, autonom zu handeln und in dem wichtige Akteure an einen relativ geschlossenen Prozess der Konsensbildung zu einem Thema gewohnt sind, der ihrer Ansicht nach gut funktioniert. Allerdings muss die Folgenabschätzung als Mittel zur tatsachengestützten Entscheidungsfindung angesehen werden, so dass die unvermeidlichen Eingeständnisse eine solide Basis haben und kein technokratischer Ersatz für die eigentliche Entscheidung sind.

Kasten 4.1 **Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004**

- Beseitigung festgestellter Schwachstellen in der Gesetzesfolgenabschätzung

Die derzeitigen Auflagen und Leitlinien für die Gesetzesfolgenabschätzung bilden eine wichtige Grundlage für die notwendige kontinuierliche Verbesserung der entsprechenden Verfahren. Als erstes sollte die Bundesregierung dafür Sorge tragen, dass diese Auflagen konsequent und kohärent angewendet werden; zu diesem Zweck sollte eine mit den erforderlichen Mitteln und dem nötigen Fachwissen ausgestattete zentrale Regierungsstelle damit betraut werden, die Einhaltung dieser Auflagen zu überprüfen, entsprechende Ratschläge zu erteilen und gegebenenfalls Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung zu verhängen. Insbesondere sollte vorgeschrieben werden, dass bei Konsultationen der Öffentlichkeit über Regulierungsentwürfe stets auch eine Gesetzesfolgenabschätzung vorzulegen ist. Ausgehend vom derzeitigen Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung sollte die Bundesregierung eine Untergliederung dieses Verfahrens in zwei oder drei Arbeitsschritte in Erwägung ziehen, um eine frühzeitige, fundierte und flexible Reaktion auf Gesetzesvorhaben zu ermöglichen. Dadurch könnten die Anstrengungen und Ressourcen gezielter auf die Beurteilung der Auswirkungen besonders wichtiger Gesetzesvorhaben konzentriert werden. Der Leitfaden für die Gesetzesfolgenabschätzung sollte im Hinblick auf eine praxisgerechtere Gestaltung und Anpassung an den tatsächlichen Regulierungsprozess überarbeitet und konsolidiert werden, was vorzugsweise mit einer Klärung der Aufgaben der Ministerien im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens der Gesetzesfolgenabschätzung verbunden sein sollte. Die Bundesregierung sollte darüber hinaus in Erwägung ziehen, die Rechenschaftspflicht für die Gesetzesfolgenabschätzung zu erhöhen, indem den zuständigen Ministern zur Auflage gemacht wird, die dem Kabinett und den parlamentarischen Instanzen unterbreiteten Folgenabschätzungen abzuzeichnen und sich für deren Qualität zu verbürgen.

Obwohl mit dem Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ aus dem Jahr 1999 die Vorbereitung von Handbüchern für die Gesetzesfolgenabschätzung lanciert wurde, ist der politische Wille zur Anwendung der Gesetzesfolgenabschätzung im alltäglichen Regulierungsverfahren schwach ausgeprägt. Bekenntnisse zur Regulierungsqualität sind allgemeiner Art und konzentrieren sich vorwiegend auf Ex-post-Vorhaben in Form von Überprüfungen.

Soll die Folgenabschätzung einen stärkeren Einfluss auf Entscheidungsfindung und Ergebnisse haben, müssen in vier Bereichen Maßnahmen ergriffen werden, in Bezug auf den institutionellen Rahmen, die methodische Unterstützung, die Transparenz und den Umfang. Der institutionelle Rahmen für die Steuerung der Folgenabschätzung ist höchst

fragmentiert. In der Praxis geht jedes Ministerium seine eigenen Wege. Die Methode ist durch die Leitfäden des Innenministeriums gut beschrieben, geht jedoch nicht auf die Quantifizierung ein und wird durch die Zunahme der Zahl der eigenen Leitfäden der einzelnen Ministerien untergraben. Das Verfahren ist nicht transparent. Dies betrifft interne Beteiligte (andere Ministerien), insbesondere aber externe Beteiligte, die nicht Teil des etablierten inneren Kreises informeller Konsultationen der Ministerien sind. Hinzukommt, dass das derzeitige System Primärgesetze, aber nur einige sekundäre Gesetze betrifft, dass es eventuell um den Aspekt der Nachhaltigkeit erweitert werden muss (wird derzeit diskutiert) und dass seine Wirkung auf das Parlament und die Länder ungewiss ist. Diese Themen werden weiter unten eingehender behandelt.

Mit der wichtigen Ausnahme der Verwaltungskosten ist der institutionelle Rahmen zur Unterstützung der Folgenabschätzung fragmentiert. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern muss jedes Ministerium Gesetzesfolgenabschätzungen für seine eigenen Vorhaben durchführen (was gut ist, da es die Ministerien zwingt, Verantwortung für ihre eigene Arbeit zu übernehmen). Doch gibt es anders als in einigen anderen europäischen Ländern keine Koordinierungs- oder Überwachungsstelle, die das Verfahren beaufsichtigt und die Ministerien anhält, das Verfahren ernst zu nehmen und gut durchzuführen. Das vorschlagende Ministerium ist von Anfang bis Ende dafür zuständig, andere Ministerien zu konsultieren und mit ihrer Hilfe die erforderlichen Folgenabschätzungen zusammenzutragen. Das Innenministerium ist zuständig für die Erarbeitung der Gemeinsamen Geschäftsordnung und des Handbuchs zur Gesetzesfolgenabschätzung; das Bundeskanzleramt führt hingegen eine reine Verfahrensprüfung auf Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung durch, bevor der Vorschlag dem Kabinett vorgelegt wird. Neben diesen beiden Instanzen gibt es keine weitere zentrale Aufsicht. Die interministerielle Konsultation wird ausgiebig genutzt, da sich die Ministerien bei der Abschätzung der unterschied-

Kasten 4.2 **Kommentare aus dem OECD-Bericht 2004**

Wie in fast allen OECD-Ländern liegt die Hauptverantwortung für die GFA in Deutschland eindeutig bei den Ministerien, die während der Vorbereitungen die betroffenen Akteure einbeziehen und konsultieren müssen. Die Rolle der Ministerien, die für die Sicherung der Regulierungsqualität zuständig sind, ist nicht klar geregelt. Derzeit haben das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Bundesministerium der Justiz horizontale Zuständigkeiten. Das Ministerium des Innern prüft die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Folgen für Unternehmen und Preise und das Ministerium der Justiz die Verfassungsmäßigkeit und die technische Qualität. Es wurde weder geklärt, wer die Gesamtverantwortung für die Regulierungsqualität zu tragen hat, noch worin sie besteht.

Bei der Überprüfung der Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung haben das Innenministerium und das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit keine formalen Sanktionsmechanismen. Im Vertrauen auf ihr jeweiliges politisches Gewicht und ihre Spezialisierung können die Fachressorts meistens erfolgreich ihr eigenes Verständnis von der Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung durchsetzen. Ferner sind die für die Überprüfung verfügbaren Mittel des Innenministeriums, das die Gesamtverantwortung für die Überwachung der Einhaltung der GFA-Anforderungen trägt, im Vergleich zu der Aufgabe sehr gering.

Innerhalb der Regierung stehen nicht genügend Mittel zur Verfügung, um die Ministerien bei der Vorbereitung qualitativ hochwertiger Gesetzesfolgenabschätzungen anzuleiten, voranzubringen und zu fordern. Auch der Mangel an Überwachungsmöglichkeiten und Sanktionen bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen zur Erstellung von Gesetzesfolgenabschätzungen verringert den Anreiz für die Ministerien, dies zu tun.

lichen Folgen unterstützen, doch kommt dies in der Praxis nicht einer Qualitätsprüfung gleich. Ferner haben einzelne Ministerien selten einen Gesamtüberblick, da das einzige systematisch veröffentlichte Dokument eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Folgenabschätzung ist, die dem Entwurf für das Kabinett beigefügt ist. Das Kabinett hat keinen Einblick in die zu Grunde liegende Analyse (die es somit auch nicht berücksichtigen kann). Darüber hinaus führt die Bundesregierung keine zentrale Dokumentation der Ergebnisse der Folgenabschätzung. Die institutionelle Zersplitterung steht einer systematischen und strategischen Einbindung der verschiedenen Analysen im Wege, und die Qualität der Folgenabschätzungen kann sehr unterschiedlich ausfallen (oft werden politische Zwänge dafür angeführt, dass Folgenabschätzungen unter Zeitdruck durchgeführt werden).

Eine besondere Ausnahme zum allgemeinen Ansatz ist das Verfahren zur Bewertung der Kosten der Informationspflichten von Unternehmen. Zwei zentrale Einrichtungen (die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und der NKR) führen eine interne und externe Aufsicht, und können, im Falle des NKR, die Qualität der Bewertung anfechten. Diese Kompetenz des NKR hinsichtlich der Verwaltungskosten ist für den Erfolg dieses Teils des Verfahrens entscheidend. Die Ministerien wissen, dass andere Bewertungen nicht angefochten werden. In der Tat handelt es sich bei dem zu Grunde liegenden Rahmen um eine Art Soft Law (die Gemeinsame Geschäftsordnung ist rechtlich nicht bindend) ohne Sanktionen bei Nichteinhaltung, abgesehen von der Möglichkeit, in einigen Fällen politischen Druck auszuüben.

Empfehlung 4.4 Es sollte geprüft werden, ob eine Anpassung des bestehenden Verfahrens zur Überwachung der Folgen von Verwaltungslasten möglich ist und auch andere Arten von Folgen einbezogen werden können. Dies könnte stufenweise erfolgen. In einem ersten Schritt könnte beispielsweise die Verfahrensprüfung durch das Bundeskanzleramt um eine genauere Untersuchung dessen erweitert werden, ob Kernelemente wie Konsultation oder Qualität der Bewertung wirksam umgesetzt wurden. Es sollte geprüft werden, ob der NKR dabei eine Rolle spielen sollte, wenn man bedenkt, dass die Quantifizierung breiter angelegter Folgenabschätzungen im Vergleich zur derzeitigen Methode für Verwaltungslasten eine Herausforderung darstellen kann (und dass seine Einbindung mangels objektiv nachprüfbarer Zahlen als zu politisch angesehen werden könnte). Es sollte sichergestellt werden, dass zentrale Überwachungsstellen über angemessene Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe verfügen.

Auch der Methode, Anleitung und Ausbildung muss Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Ausgangslage ist gut. Der Leitfaden des Innenministeriums aus dem Jahr 2006 enthält, wie im OECD-Bericht 2004 empfohlen, klare und umfassende Erläuterungen darüber, wie die Folgen eines Gesetzesvorschlags zu bewerten sind. Er behandelt wichtige Themen, wie z.B. die Prüfung von Regelungsalternativen. Allerdings gibt er wenig Hinweise zur Quantifizierung (die Gemeinsame Geschäftsordnung geht überhaupt nicht auf Analysemethoden ein), und der Hauptleitfaden wird von den oft äußerst gründlich erarbeiteten Anleitungen der Ministerien ergänzt (bzw. nachgebildet). Eine detaillierte Anleitung ist bis zu einem gewissen Grad erforderlich (z.B. muss das Wirtschaftsministerium die technischen Aspekte der Kosten-Nutzen-Analyse in Bezug auf die Preise darlegen), doch sollte darauf geachtet werden, dass die verschiedenen Leitfäden sich ergänzen, so dass der strategische Wert des Hauptleitfadens nicht infrage gestellt wird und einheitliche Standards gelten. Auch die Ausbildung in der Folgenabschätzung muss ausgebaut werden. Derzeit gibt es dazu noch keinen systematischen Ansatz.

Empfehlung 4.5 Der Hauptleitfaden für Folgenabschätungen sollte auf Schwachstellen untersucht werden, z.B. die angegebene Frist für die Anfertigung einer Folgenabschätzung, bevor ein Vorschlag dem Kabinett vorgelegt wird. Die verschiedenen Arbeitshilfen sollten überprüft und angeglichen werden, um sicherzustellen, dass strategische Kernbedingungen klar im Hauptleitfaden enthalten sind, wobei die Arbeitshilfen der einzelnen Ministerien als Ergänzung der Kernanforderungen dienen können. Es sollte unter Rückgriff auf das Wissen und die Erfahrungen anderer Länder eine Überprüfung der Quantifizierungsmethoden für verschiedene Arten der Folgenabschätzung in Auftrag gegeben werden, um Fortschritte bei der Quantifizierung zu erzielen, wo dies möglich ist. Die Ausbildung im Bereich Folgenabschätzung sollte überprüft und eine systematische Anforderung für Mitarbeiter werden, die an der Erstellung von Gesetzestexten beteiligt sind.

Kasten 4.3 **Kommentare aus dem OECD-Bericht 2004**

Die derzeitige Ausbildung im Bereich Gesetzesfolgenabschätzung umfasst in Deutschland ein zwei- bis dreistündiges Modul im Rahmen einer freiwilligen einwöchigen Einführung in die Abläufe und Verfahren der Gesetzgebung. Dies ist unzureichend, nicht zuletzt angesichts der Rechtstradition des deutschen öffentlichen Dienstes im Gegensatz zum vorwiegend wirtschaftlichen Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzungen. Neue, erweiterte Ausbildungsmethoden werden momentan von der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BaköV) in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern entwickelt. Es ist wichtig, dass die für die Förderung der Regulierungsqualität im Bund zuständigen Stellen Kernkompetenzen aufbauen und pflegen, wie Gesetzesfolgenabschätzungen vorbereitet und überprüft werden. Externe Beiträge zur Entwicklung eines Systems der Gesetzesfolgenabschätzung können sehr nützlich sein, doch sollten auch interne Kapazitäten vorhanden sein, um diese Beiträge zu steuern und umzusetzen.

Transparenz und öffentliche Konsultation sind ebenfalls stärker zu beachten. Laut der Gemeinsamen Geschäftsordnung sind Konsultation und Kommunikation mit den Betroffenen in verschiedenen Phasen der Gesetzesfolgenabschätzung erforderlich, was auch in den Richtlinien des Bundesinnenministeriums aufgegriffen wird. Dieser Forderung wird nachgekommen, und die Konsultation ist im Allgemeinen ein Routinebestandteil des Gesetzgebungsverfahrens. Die Ministerien wenden meistens eigene Konsultationsverfahren an, die auch je nach Gesetzentwurf unterschiedlich ausfallen können. Es gibt kein Standardverfahren für den Umgang mit den Betroffenen während der Erarbeitung einer Gesetzesfolgenabschätzung. Die Pläne der Regierung zu Gesetzesvorhaben können über eine Website eingesehen werden, einzelne Gesetzentwürfe werden (zusammen mit einer Begründung, die die wesentlichen Elemente der Folgenabschätzungen erhält) aber erst im Internet veröffentlicht, wenn sie dem Parlament übermittelt wurden. Jedoch wird die Folgenabschätzung nicht vollständig zur Verfügung gestellt und ist in einem früheren Stadium für die Öffentlichkeit nicht einsehbar. Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit erfolgt daher nicht in voller Übereinstimmung mit den bewährten Verfahren der OECD.

Kasten 4.4 **Kommentare aus dem OECD-Bericht 2004**

Sofern Bundesministerien öffentliche Konsultationen durchführen, enthalten die Dokumente selten Gesetzesfolgenabschätzungen oder Begründungen, obwohl alle Gesetzentwürfe gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung eine vorangestellte Übersicht (Vorblatt) sowie eine Begründung enthalten müssen (Gemeinsame Geschäftsordnung, § 42.1). Bei der öffentlichen Konsultation betreffen alle Informationen über Gesetzesfolgen die Bürger.

Empfehlung 4.6 Eine wirksame und einfache Verbesserung wäre es, alle Folgenabschätzungen neben den Arbeitshilfen des Innenministeriums (und anderer Ministerien) online auf einer einzigen Website zur Verfügung zu stellen, so dass sich die Beteiligten selbst ein Bild davon machen können, ob das System zu ihrer Zufriedenheit funktioniert (Verbesserung der Qualitätskontrolle).

Es sollte auch überprüft werden, inwiefern das aktuelle System Bundesgesetze und das Thema Nachhaltigkeit abdeckt. Im Moment werden in diesem System Primärgesetze und einige Sekundärgesetze berücksichtigt. Dadurch können Regelungen ausgelassen werden, die wesentliche Auswirkungen im nachgeordneten Bereich haben können (und wahrscheinlich die Länder betreffen, siehe unten). Die Erweiterung der Folgenabschätzung um die Dimension der Nachhaltigkeit scheint breite Unterstützung zu finden. Es ist wichtig, die Integrität und strategische Perspektive des Systems beizubehalten, wenn diese Dimension hinzugefügt wird; sie sollte Teil desselben Rahmens sein und sich nicht unabhängig von bestehenden Abschätzungen entwickeln.

Empfehlung 4.7 Es sollte geprüft werden, wie die Folgenabschätzung so erweitert werden kann, dass sie das gesamte einschlägige Sekundärrecht umfasst, damit sichergestellt ist, dass sich die Bemühungen auf die wichtigsten Regelungen konzentrieren. Es sollte gewährleistet werden, dass sich die Folgenabschätzung für Nachhaltigkeit nicht unabhängig von den anderen entwickelt. Zersplitterung sollte vermieden und ein ganzheitliches System angestrebt werden.

Die Qualitätskontrolle von Gesetzentwürfen durch die Legislative ist ein Schwachpunkt. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern gibt es hinsichtlich der Folgenabschätzung keine starke parlamentarische Tradition. Der Bundestag scheint kein systematisches Interesse an der Folgenabschätzung seiner eigenen Entwürfe oder der Entwürfe der Exekutive zu haben. Zwar weist das deutsche System dem Parlament bei der Entwicklung und Verabschiedung von Rechtsvorschriften eine herausragende Rolle zu (40% der Gesetzentwürfe stammen aus dem Parlament), doch sind Instrumente und Verfahren für bessere Rechtsetzung kein unmittelbarer Bestandteil des Parlamentsansatzes. Eine Ausnahme bildet lediglich die Unterstützung des Parlaments für die eNorm-Software (die vom Justizministerium zur Verbesserung der Entwürfe entwickelt wurde und über den gesamten Entscheidungsfindungsprozess verwendet wird). Da die Vorbereitung von Gesetzen auf Bundesebene stark politisiert ist, werden eher geringe Bemühungen unternommen, die Entwürfe auf ihre Qualität hin zu prüfen. Dies könnte nämlich den Konsens zu dem entsprechenden Vorschlag gefährden. Viel Zeit wird für Verhandlungen benötigt, insbesondere zwischen Bund und Ländern, woran deutlich wird, dass der Bundesrat die wichtigste Möglichkeit der Länder darstellt, die bedeutendsten Gesetze zu beeinflussen (die sie dann in der Regel umsetzen müssen).

Empfehlung 4.8 Es sollte geprüft werden, ob es einen Spielraum für die Vertiefung des Dialogs zwischen Bundesregierung und Parlament hinsichtlich einer effizienten Erstellung von Gesetzestexten und der Gewährleistung der Regulierungsqualität bis zur letzten Phase der Inkraftsetzung gibt. Gemeinsam mit dem Parlament sollte geprüft werden, ob es Möglichkeiten gibt, Folgenabschätzungen da einzusetzen, wo sie benötigt werden (wesentliche Änderungen an Gesetzentwürfen der Regierung oder des Parlaments).

Schließlich stellt sich die institutionelle Frage, wie die Länder in das Verfahren eingebunden werden können, wenn dies im Hinblick auf Qualität und Kohärenz von Maßnahmen und Regelungen von Bedeutung ist. Der Bundesrat ist wichtigster Ausgangspunkt für Debatten der Länder über sie betreffende Folgen von Bundesgesetzen. Dies wird unterstützt durch frühe Konsultationen mit den jeweiligen Ministerien und die Verpflichtung, die Folgen für die Länderhaushalte zu bewerten. Doch ist damit ausreichend gewährleistet, dass alle relevanten Aspekte erfasst werden (insbesondere die Folgen von Gesetzentwürfen des Bundes für die Umsetzung, den Vollzug und die Einhaltung, was häufig in ihren Verantwortungsbereich fällt)? Wie steht es in Bereichen konkurrierender Kompetenzen wie Verkehr und Umwelt? Ferner gibt es Politikbereiche, in denen die Kompetenz zwar ausschließlich ist, aber ein gemeinsames Interesse an Zusammenarbeit besteht. In diesen Fällen sollte eine Zusammenarbeit bei der Folgenabschätzung für die jeweiligen Regelungen auf beiden Ebenen in Erwägung gezogen werden.

Empfehlung 4.9 Gemeinsam mit interessierten Bundesländern sollte überprüft werden, ob ihre derzeitige Beteiligung an der Erstellung von Bundesgesetzen ausreicht, um eine klare Vorstellung der Folgen für die Umsetzung auf einer nachgeordneten Ebene zu erhalten, und welchen Spielraum es für die Zusammenarbeit bei der Folgenabschätzung in Bereichen gemeinsamen Interesses gibt.

Regelungsalternativen

Seit dem Bericht von 2004 scheint es keine wesentlichen Entwicklungen gegeben zu haben. Es überstieg den Rahmen dieser Prüfung, einen genaueren Blick auf dieses wichtige Thema zu werfen. Allerdings scheint sich seit dem letzten OECD-Bericht nicht viel geändert zu haben. Der Grad, in dem Regelungsalternativen in Erwägung gezogen, geprüft und bewertet werden, scheint nicht den Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung zu entsprechen. Auf fast jedem Vorblatt zu einem Gesetzentwurf ist in dem Abschnitt für die Erwägung von Alternativen „Keine“ vermerkt. Dies wird keiner Bewertung von Regelungsalternativen durch die Verwaltungen gerecht. Es nimmt Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit auch die Möglichkeit, konkrete Regelungsalternativen oder die Null-Alternative (keine Maßnahme) zu diskutieren. Es wird seltener als möglich auf Alternativen zurückgegriffen.

Kasten 4.5 **Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004**

- Gründliche Analysen zur Förderung von Selbstregulierungskonzepten und anderen alternativen Lösungen

Deutschland sollte bei neuen Rechtsetzungsvorhaben die systematische Erwägung von Selbstregulierungskonzepten und anderen Regelungsalternativen fördern und unterstützen. Bei Überlegungen über den Einsatz von Selbstregulierungskonzepten und Soft-law-Alternativen sollten die gleichen Gebote in Bezug auf Sorgfalt, Transparenz und Zugänglichkeit beachtet werden wie bei herkömmlichen Regulierungen. Ferner sollten praxisorientierte Leitlinien, einschließlich Beispielen und Kriterien für den Einsatz von Regelungsalternativen, ausgearbeitet werden. Eine Voraussetzung für eine bessere und verstärkte Nutzung alternativer Methoden besteht darin, bei den Regulierungsbehörden das Bewusstsein für die potenziellen Vorteile anderer Lösungen zu schärfen und zugleich besser zu prüfen, ob diese Behörden ihrer Pflicht zur Untersuchung von Alternativen effektiv nachkommen.

Systematische Erwägungen und der Gebrauch von Regelungsalternativen werden in Deutschland durch klare formale Verpflichtungen unterstützt, wonach an der Gesetzgebung beteiligte Stellen Alternativen prüfen und rechtfertigen müssen, wenn sie sich für „traditionelle“

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Regulierungslösungen statt für Selbstregulierung entscheiden. Die Anforderungen sind in § 43 der Gemeinsamen Geschäftsordnung festgelegt, welche die Ministerien dazu verpflichtet, Erklärungen zu Regelungsalternativen in die Begründung von Gesetzentwürfen aufzunehmen und diese im vorangestellten einseitigen Vorblatt zusammenzufassen.

Allerdings bleibt die derzeitige Erwägung, Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen hinter dem politischen Anspruch der Verpflichtungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung zurück. Zunächst werden die Begründungen, die u.a. Überlegungen zum Gebrauch von Regelungsalternativen enthalten sollten, nicht systematisch vorbereitet und sind selten Teil der während der Konsultationsverfahren zur Verfügung gestellten Informationen. Außerdem sind die Erwägungen zu Alternativen auf dem einseitigen Vorblatt zu jedem Gesetzentwurf praktisch ausnahmslos mit „Keine“ zusammengefasst. Dementsprechend haben Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit selten die Möglichkeit, konkrete Regelungsalternativen zu diskutieren, wenn gesetzliche Regelungen die bevorzugte Wahl des vorschlagenden Ministeriums sind.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung enthält allgemeine Überlegungen dazu, wann Selbstregulierung eine Lösung darstellt. Wie viele andere OECD-Länder hat Deutschland bisher noch keine detaillierten Leitlinien oder Kriterien dafür entwickelt, wann Selbstregulierung anderen Instrumenten vorzuziehen ist. Einige Anhaltspunkte dazu lieferte jedoch kürzlich ein Forschungsprojekt, das vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien in Auftrag gegeben wurde. Ferner wurde darin ausgeführt, was zu beachten ist, wenn ein Regulierungssystem auf der Grundlage von Selbstregulierung aufgestellt wird.

Empfehlung 4.10 Unter Verwendung des bestehenden sehr umfassenden Prüfkatalogs zur Ermittlung von Möglichkeiten für Regelungsalternativen sollte eine Überprüfung des Umfangs erwogen werden, in dem Regelungsalternativen ergriffen werden, bevor entschieden wird, mit der Regelung fortzufahren. Dies sollte mit der Verpflichtung einhergehen, das Verfahren der Folgenabschätzung allgemein zu stärken.

Hintergrund

Allgemeiner Kontext

Die Regelungsstruktur in Deutschland

Weil es die föderale Natur des deutschen Staates widerspiegelt, gestaltet sich das deutsche Regelungssystem komplex. Es stützt sich vorwiegend auf zwei Systeme der Rechtsetzung:

- Rechtsvorschriften, die Bereiche der Bundeskompetenz abdecken. Diese Bundesgesetze werden in der Regel durch Rechtsvorschriften der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung von Bundesrecht ausgestaltet. Die Länder können die Ausführung wiederum an die Landkreise und Kommunen delegieren, wodurch eine weitere Ebene ergänzender Rechtsvorschriften und Anweisungen entstehen kann. In einigen Fällen können Bundesgesetze in sekundären Rechtsvorschriften des Bundes ausgeführt werden.
- Rechtsvorschriften im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die Länder erlassen eigene Gesetze und Vorschriften. Sie können die Ausführung wiederum an die Landkreise und Kommunen delegieren, wodurch weitere ergänzende Rechtsvorschriften und Anweisungen entstehen können.

Kasten 4.6 **Die Regelungsstruktur in Deutschland**

Allgemeine Hierarchie

Innerstaatliche geschriebene Rechtsquellen sind im Wesentlichen die Verfassung, die Gesetze, die Rechtsverordnungen und die Satzungen. Unbeschadet des generellen Vorrangs des Bundesrechts ergibt sich die Rangordnung der Rechtsätze jeweils aus ihrer Entstehungsquelle, d. h. er ist abhängig vom jeweils rechtsetzenden Organ.

- An der Spitze des Bundesrechts steht danach das **Grundgesetz (GG)**, und bestimmte Kerngehalte des Grundgesetzes sind einer Änderung gänzlich entzogen.
- Zwischen der Verfassung und den Gesetzen stehen die **allgemeinen Regeln des Völkerrechts, einschließlich EU-Recht.** Dabei hat EU-Recht in Bereichen ausschließlicher Kompetenz der EU Vorrang vor deutschem Recht (wie in anderen EU-Mitgliedstaaten) (Costa v Enel, 1964).
- Unterhalb der Verfassung stehen die **Gesetze**. Sie werden vom Bundestag unter Mitwirkung des Bundesrats beschlossen.
- **Rechtsverordnungen** stehen im Rang unterhalb der Gesetze. Sie werden von der Exekutive (Bundesregierung, Bundesminister, Landesregierung) erlassen. Weil sie den Gesetzen im Rang nachgehen, dürfen sie ihnen nicht widersprechen (Vorrang des Gesetzes). Für die Betroffenen wesentliche Grundentscheidungen können nicht durch Rechtsverordnung, sondern nur im Gesetz selbst getroffen werden (Vorbehalt des Gesetzes).
- **Satzungen** bzw. Ordnungen sind Rechtsvorschriften, die von einer in den Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts (rechtsfähige Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts) erlassen werden. Hauptanwendungsbereiche sind die kommunale, akademische, berufsständische und sozialversicherungsrechtliche Selbstverwaltung (z.B. kommunale Gebührensatzungen zu Straßenreinigung und Müllabfuhr oder Satzungen von Universitäten).

Landesrecht

Das Landesrecht entspricht, was die Art, Hierarchie und Rangfolge der Rechtsakte betrifft, dem Bundesrecht. Nur die bundesrechtliche Regelung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts hat auf der Ebene der Länder keine Entsprechung.

Kommunalrecht

Die Kommunen haben an sich keine Gesetzgebungskompetenzen, doch sie können im Rahmen ihrer Zuständigkeit Satzungen zur Erteilung von Genehmigungen und Erlaubnissen und zum Betrieb von öffentlichen Versorgungseinrichtungen erlassen.

„Soft Law“

Neben Rechtsakten umfasst das deutsche Regelungssystem (wie in den meisten anderen Ländern) **Verwaltungsvorschriften**, d.h. Formen des sogenannten „Soft Law“ (Leitlinien auf der Grundlage einer Rechtsvorschrift, welche diese erklären oder weiterentwickeln und in einigen Fällen gerichtsfähig sind). Eine in Deutschland oft genutzte Form des Soft Law sind technische Anleitungen, d.h. Begleitdokumente zu Rechtsakten, die ihre technischen Aspekte erläutern sowie auf Normen, technische Verfahren und Anforderungen für die Umsetzung des entsprechenden Rechtsakts hinweisen.

Soft Law umfasst auch bindende interne Verwaltungsanweisungen. Die Exekutive (Bund und Länder) kann Ergänzungsdokumente (Richtlinien und Arbeitshilfen) erstellen, um Verwaltungsverfahren zu definieren und zu organisieren. Zu dieser Art von Soft Law zählen beispielsweise die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, die Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung und zur Anwendung des Standardkosten-Modells.

Quelle: http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_ger_en.htm.

Entwicklungen bei der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften

Seit 2005 ist die Zahl der geltenden Bundesvorschriften kontinuierlich gesunken (Tabelle 4.1). Dies ist teilweise auf den „Frühjahrsputz" im Regelungsbestand der Bundesregierung zurückzuführen, bei dem viele Rechtsvorschriften, darunter redundante Vorschriften in Bezug auf die Wiedervereinigung aufgehoben wurden (vgl. Kapitel 5). Tabelle 4.1 zeigt allerdings auch eine wesentliche Verringerung der Anzahl neuer Bundesgesetze und nachrangiger Regelungen.

Tabelle 4.1 **Anzahl der geltenden Bundesgesetze zu Beginn jedes Jahres**

Anzahl neuer Gesetze/Gesetze insgesamt	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	56 1 982	68 2 004	32 2 025	51 2 043	33 2 034	41 1 804	45 1 753	11 1 709
Anzahl neuer nachrangiger Regelungen (Verordnungen, sonstige)/nachrangige Regelungen insg.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	166 3 061	184 3 098	156 3 147	167 3 182	160 3 225	146 2 799	113 2 669	89 2 647

Anmerkung: Die Zahlen beziehen sich lediglich auf Rechtsvorschriften des Bundes. Vorschriften der Länder sind nicht berücksichtigt. Die Angaben in der ersten Zeile entsprechen der Anzahl der in einem Jahr neu verabschiedeten Rechtsvorschriften. Die Angaben in der zweiten Zeile (nach „/") geben die Gesamtanzahl an geltenden Rechtsvorschriften innerhalb des jeweiligen Jahres an. Die Angaben für 2008 umfassen neue Rechtsvorschriften, die bis 15. August 2008 in Kraft getreten sind. Die Anzahl nachrangiger Regelungen umfasst ausschließlich Rechtsverordnungen.

Quelle: Deutsche Bundesregierung, *OECD Regulatory Indicators Questionnaire 2008.*

Verfahren zur Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften auf Bundesebene

Das Gesetzgebungsverfahren und die Rolle der Bundesregierung

Gesetzesinitiativen können auf Bundesebene auf verschiedenen Wegen erfolgen. Ein Gesetzentwurf kann dem Bundestag vorgelegt werden durch:

- eine Fraktion oder mindestens fünf Prozent aller Abgeordneten (in etwa 25% der Fälle);
- den Bundesrat (15% der Fälle) oder
- die Bundesregierung. Dies ist der häufigste Weg (etwa 60% der Fälle).

Manchmal übernimmt auch das zuständige Bundesministerium die Vorbereitung des Gesetzentwurfs in den ersten beiden Fällen, jedoch über informelle Kanäle und Verfahren.

Dagegen ist das Verfahren zur Erstellung von Gesetzentwürfen durch Bundesministerien in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt (vgl. Kasten 4.8). Das Verfahren für Entwürfe aus dem Parlament ist in der Geschäftsordnung des Bundestags beschrieben. Die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative hat sich auf der Grundlage der Formulierungshilfe für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages entwickelt. Dies ist eine Arbeitshilfe des zuständigen Ministeriums. Das Verfahren ist nicht reguliert und verläuft informell und anlassbezogen. Die Gemeinsame Geschäftsordnung verlangt nur, dass das Ministerium die anderen Ministerien sowie das Kanzleramt unverzüglich darüber in Kenntnis setzt, wenn aus dem Verfahren Entwürfe hervorgehen, die wesentlich von Regierungsbeschlüssen abweichen.

Das Gesetzgebungsverfahren und das Parlament

Die Legislative ist im Gesetzgebungsverfahren aktiv an der Initiierung und Vorbereitung beteiligt. Beide Kammern verfügen über Initiativrechte (vgl. Abschnitt oben), und im Vergleich mit vielen anderen europäischen Ländern geht ein beträchtlicher Anteil von Gesetzentwürfen (40%) aus dem Parlament hervor. Der Bundesrat spielt als Vertretung der Länder sowohl im Erststadium bei der Erarbeitung als auch bei der Verabschiedung von Bundesgesetzen eine besondere Rolle. Vor der Föderalismusreform 2006 bedurfte über die Hälfte aller vom Bundestag verabschiedeten Gesetze der Zustimmung durch den Bundesrat, was ein langes und oft mühseliges Verfahren nach sich zog. Eines der Hauptziele der Reform war es, dies zu ändern, um die Zahl der Fälle mit Zustimmungsbedarf auf weniger als die Hälfte zu reduzieren.

Kasten 4.7 **Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs in der deutschen Bundesregierung**

Wenn ein Bundesministerium ein Gesetz auf den Weg bringen möchte, informiert es das Bundeskanzleramt. Jedes Ministerium muss dafür Sorge tragen, dass der Entwurf die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung beschriebenen Phasen durchläuft. Die wichtigsten Phasen sind:

- Konsultation und Formen der Folgenabschätzung. Diese Tätigkeiten finden relativ früh statt und beginnen mit den sogenannten Voranhörungen mit Ländern und Kommunen sowie gegebenenfalls betroffenen organisierten Interessenvertretern und Sachverständigen. Anlassbezogen können auch wissenschaftliche Beiräte konsultiert werden.
- Interne Koordinierung. Das federführende Ministerium ist auch für die interne Koordinierung, die Übermittlung an interessierte Bundesministerien und die Einholung der erforderlichen Zustimmung zuständig. Wann und wie lange die interne Koordinierung erfolgt, liegt im Ermessen des federführenden Ministeriums. Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz müssen zu allen Gesetzentwürfen konsultiert werden, insbesondere zur Verfassungsmäßigkeit eines Entwurfs. Ersteres in Bezug auf die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung, letzteres auch zur Rechtsförmlichkeit. Jedes Ministerium muss dann die Gesetzesfolgen in seinem Zuständigkeitsbereich abschätzen (vgl. Anhang A).
- Bürokratieabbau. Der Nationale Normenkontrollrat prüft und kommentiert die vom Ministerium errechneten Verwaltungskosten anhand des Standardkosten-Modells. Die Stellungnahme des NKR wird an das Ministerium übermittelt und in den Anhang zum Gesetzentwurf aufgenommen, wenn er dem Bundeskabinett vorgelegt wird.
- Rechtsetzung und abschließende Prüfung. Vor der endgültigen Verabschiedung durch das Bundeskabinett führt das Bundesministerium der Justiz eine abschließende rechtliche und sprachliche Prüfung durch, wobei es auch auf externe Linguisten zurückgreift.
- Obligatorische Mitteilung. In einigen Fällen müssen gemäß EU-Rechtsvorschriften die Europäische Kommission und andere EU-Mitgliedstaaten über den Gesetzentwurf in Kenntnis gesetzt werden, damit sie seine Vereinbarkeit mit dem EU-Recht prüfen können. In den darauffolgenden drei Monaten steht der Gesetzentwurf dem Bundeskabinett nicht zur Diskussion offen.

Anschließend wird der Entwurf einschließlich einer Begründung, einem Vorblatt mit wesentlichen Informationen zum Gesetzentwurf sowie der Stellungnahme des NKR an das Bundeskabinett übermittelt. Auch abweichende Meinungen anderer Ministerien müssen vermerkt werden. Diese Dokumente sind wichtige Bestandteile des Verfahrens, da sie die wesentlichen Informationen über den Gesetzentwurf enthalten.

Kasten 4.8 **Phasen des Gesetzgebungsverfahrens: Parlament**

Erste Lesung des Bundesrats

Der Bundesrat wird von der Exekutive zu einem sehr frühen Zeitpunkt am Verfahren beteiligt. Die Bundesregierung muss den Entwurf zur Stellungnahme an den Bundesrat weiterleiten. In dieser ersten Phase können die Länder Position beziehen und sich insbesondere zu Verfassungs-, Haushalts-, Umsetzungs- und Politikaspekten äußern. In dieser Phase können die Länder zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren mit der Bundesregierung in einen offiziellen Dialog treten. Die Stellungnahme ist für die Bundesregierung nicht bindend. Sie wird in der Regel dennoch berücksichtigt, und ein Entwurf, der in dieser Phase vollkommen abgelehnt wird, wird selten dem Bundestag vorgelegt. Üblicherweise veröffentlicht die Bundesregierung eine „Gegenäußerung", die mit dem Entwurf und der Stellungnahme des Bundesrats im Parlament eingebracht wird.

Die erste Phase im Bundesrat findet nicht statt, wenn Entwürfe aus dem Bundestag eingebracht werden. Besonders dringende Gesetzesinitiativen werden daher oft direkt von den Fraktionen im Bundestag eingebracht. Die Regierung kann diese Umgehung der Ländervertretung durch eine direkte Zuleitung des ursprünglichen Regierungsentwurfs an den Bundesrat kompensieren (Paralleleinbringung).

Prüfung durch den Bundestag

In der Regel durchlaufen Gesetzentwürfe im Plenum des Bundestags drei Lesungen. Der Ältestenrat unterstützt den Bundestagspräsidenten bei der Koordinierung und Leitung der Parlamentsgeschäfte, insbesondere bei der Planung und Abstimmung der Tagesordnung. Obgleich die erste Lesung eine grundsätzliche Debatte über die politische Bedeutung des Gesetzgebungsvorhabens sein soll, werden Gesetzentwürfe häufig auch ohne vorherige Diskussion an die ständigen Ausschüsse des Bundestags weitergeleitet. Diese Ausschüsse spiegeln in der Regel die Ressorts in der Bundesregierung wider. Sie können Regierungsbeamte und Minister zu den Sitzungen einladen, die in der Regel nicht öffentlich sind. Die Bundesregierung hat in der Ausschussphase keinen direkten Einfluss mehr auf die Gesetzesvorlage. Auf Initiative des Ausschusses können öffentliche Anhörungen angesetzt werden, zu denen auch externe Sachverständige eingeladen werden können. Der zuständige Ausschuss übermittelt dann seine Fassung des Entwurfs sowie einen Bericht mit Empfehlungen zur zweiten Lesung an das Plenum, wo jeder Abgeordnete Änderungsanträge stellen kann. Die in der zweiten Lesung verabschiedete Fassung des Entwurfs dient als Grundlage für die dritte Lesung. Änderungswünsche sind hier zwar möglich, aber äußerst selten, da sie von einer Fraktion oder von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten eingebracht werden müssen. Die dritte Lesung endet mit der Schlussabstimmung, in der der Bundestag das Gesetz mit allen zuvor beschlossenen Änderungen annimmt oder verwirft. In der Regel werden Gesetze mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen. In einigen Fällen ist allerdings eine absolute Mehrheit notwendig. Verfassungsänderungen müssen mit einer Zweidrittelmehrheit aller Parlamentsmitglieder beschlossen werden.

Zweite Phase im Bundesrat und Vermittlung

Vom Bundestag verabschiedete Gesetzentwürfe müssen dem Bundesrat zugeleitet werden. Ihm stehen in der Regel drei Wochen für die zweite Lesung zur Verfügung. Entwürfe, die vom Bundestag eingebracht und daher nicht vorher besprochen wurden, werden einer genaueren Prüfung unterzogen.

Sollten sich Bundestag und Bundesrat über eine Rechtsvorschrift nicht einigen können, wird der Vermittlungsausschuss einberufen. Der Ausschuss besteht aus 16 Vertretern des Bundesrats (ein Vertreter je Bundesland) und 16 Vertretern des Bundestags (entsprechend der dortigen Sitzverteilung). Die Ausschussmitglieder sind nicht an Weisungen gebunden, wodurch

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

die Erarbeitung eines vertraulichen Kompromissvorschlags erleichtert wird, der anschließend von beiden Kammern verabschiedet werden muss. Der Vermittlungsausschuss kann lediglich Vorschläge unterbreiten. Er hat keine Entscheidungsgewalt. Dennoch ist er ein wichtiger Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses. Seit 1949 wurde der Ausschuss bei etwa jedem achten Gesetzentwurf einberufen. Mit nur etwa einem Prozent von gescheiterten Entwürfen, die vom Bundestag verabschiedet wurden, ist seine Arbeit recht erfolgreich.

Der Ausschuss schlägt Änderungen vor, um einen Kompromiss zwischen den Kammern zu erreichen. Stimmen Bundesrat und Bundestag der Fassung des Vermittlungsausschusses zu, so gilt das Gesetz in dieser Fassung als verabschiedet. Verweigert der Bundesrat abermals seine Zustimmung, hängt das weitere Vorgehen von der Art des Gesetzes ab. Im Gesetzgebungsprozess wird unterschieden zwischen Zustimmungsgesetzen, die eine Zustimmung des Bundesrats zwingend erfordern, und Einspruchsgesetzen, bei denen der Bundesrat zwar Einspruch einlegen, aber vom Bundestag überstimmt werden kann. Zustimmungsbedürftig sind Gesetze, die das Grundgesetz ändern oder bestehende Bundesgesetze ersetzen, die für ihre Umsetzung durch die Länder das Verwaltungsverfahren ohne landesrechtliche Abweichungsmöglichkeit regeln, den Ländern finanzielle Leistungspflichten gegenüber Dritten zuweisen oder Regelungen zu Steuerfragen enthalten, deren Aufkommen ganz oder teilweise den Ländern zukommt. Das hat zur Folge, dass die Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze recht hoch ist, da sich die Länder mit dem gesamten Gesetzentwurf befassen müssen, sobald dieser nur eine einen dieser Fälle betreffende Bestimmung enthält. Somit räumt das Grundgesetz dem Bundesrat eine besondere Stellung und umfangreiche Befugnisse ein. Wenn der Bundesrat diese Gesetzentwürfe ablehnt, kann das Gesetz nicht verabschiedet werden.

Ein Einspruch des Bundesrats kann jedoch vom Bundestag in erneuter Abstimmung mit einer dem Abstimmungsergebnis im Bundesrat entsprechenden Mehrheit überstimmt werden. Legt der Bundesrat beispielsweise den Einspruch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit ein, so muss der Bundestag ihn ebenfalls mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zurückweisen. Kann der Bundestag den Einspruch nicht überstimmen, ist das Gesetz endgültig gescheitert. Bisher erhob der Bundesrat jedoch nur äußerst selten Einsprüche dieser Art.

Das Verhältnis zwischen Zustimmungsgesetzen und Einspruchsgesetzen lässt sich nicht genau beziffern, da es vom jeweiligen Regelungsinhalt eines Gesetzes abhängt. Schätzungsweise bedurften in der Vergangenheit jedoch etwa 65% aller vom Bundestag verabschiedeten Gesetze der Zustimmung des Bundesrats. Mit der Reform im Jahr 2006 sollte dieser Anteil verkleinert werden, da man der Auffassung war, dass so viele zustimmungspflichtige Gesetze den reibungslosen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene behindern. Voraussichtlich wird die von der Föderalismuskommission I verabschiedete Reform die Anzahl der zustimmungspflichtigen Fälle auf 40% aller verabschiedeten Gesetze verringern.

Verkündung

Stimmt der Bundesrat zu oder erhebt er keinen Einspruch gegen den Bundestagsentwurf, ist das Gesetz verabschiedet. Die Bundesregierung leitet es daraufhin dem Bundespräsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung zu. Mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt treten Gesetze in Kraft und werden rechtlich bindend.

Vorausplanung

Die von den Koalitionspartnern am Anfang jeder Legislaturperiode getroffene Koalitionsvereinbarung gibt den allgemeinen Rahmen vor, innerhalb dessen der Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin die wichtigsten Elemente der Regierungspolitik sowie die Kernprojekte festlegt. Die vorausschauende Planung beruht daher stark auf politischen Schwerpunkten und Verhandlungen. Wie im Grundgesetz festgelegt, hat der Bundeskanzler/die Bundes-

kanzlerin über seine/ihre Richtlinienkompetenz hinaus keine weiteren Befugnisse. In Einklang mit dem Ressortprinzip führt jede(r) Minister(in) seinen/ihren Geschäftsbereich selbstständig und eigenverantwortlich. Dazu zählt auch die Entscheidung, wann und wie eine neue Maßnahme oder ein neues Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht wird.

Dennoch werden Vorhaben innerhalb der Bundesregierung genau überwacht. Das Bundeskanzleramt ist die zentrale Koordinierungsstelle. Die Minister(innen) informieren den Kanzler/die Kanzlerin über wichtige Maßnahmen und Vorhaben. Sie beteiligen sich während der gesamten Legislaturperiode an vertraulichen vom Kanzler/von der Kanzlerin einberufenen Konferenzen, um wesentliche politische Ziele zu besprechen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Sitzungen fasst das Kanzleramt laufende und zukünftige ministerielle Vorhaben in einem politischen Gesamtkonzept zusammen, das regelmäßig aktualisiert wird. Es finden regelmäßige Diskussionsrunden der beamteten Staatssekretäre sowie im Bundeskabinett statt. Jede Woche erstellt das Kanzleramt eine Liste der bereits ausreichend fortgeschrittenen Vorhaben, die dem Bundeskabinett zur Verabschiedung in den folgenden sechs Wochen zugeleitet werden. Auf diesen wöchentlichen Konferenzen werden die Fortschritte bei der Umsetzung der vereinbarten politischen Ziele geprüft.

Im Jahr 2005 richtete das Kanzleramt einen Planungsstab ein, der von einem Minister ohne Portfolio geleitet wird. Gemeinsam mit den Bundesministerien unterhält er eine Datenbank für die Vorhabenplanung. Dadurch kann die Regierung detaillierte elektronische Informationen austauschen, sich einen umfassenden Überblick über Aktivitäten verschaffen und überprüfen, ob die Schwerpunkte der Koalitionsvereinbarung umgesetzt werden. Ein Vorhabendokumentationssystem legt Prioritäten fest. Es trägt auch zur Koordinierung ressortübergreifender Aktivitäten bei (integriertes Planungssystem). Die gesammelten Informationen werden zu internen Steuerungszwecken in der Bundesregierung genutzt und nicht veröffentlicht.

Einige Ministerien verwenden ELVER, ein Instrument zur elektronischen Verfahrenssteuerung, mit dem sie die Zeitplanung und den aktuellen Status ihrer wichtigsten Vorhaben aufzeichnen und verwalten können.

Verwaltungsverfahren

Sowohl die Verfassung als auch das 1977 in Kraft getretene Verwaltungsverfahrensgesetz geben den Rahmen für allgemeine Verwaltungsverfahren vor. Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt die Entscheidungsverfahren aller Verwaltungsstellen einschließlich der Verpflichtung zur schriftlichen Begründung von Entscheidungen, einer Beschreibung allgemeiner Einspruchsverfahren, der Verpflichtung der Einbindung der Betroffenen in wichtige Entscheidungen sowie der Verpflichtung, Entscheidungen bekanntzugeben.

Detaillierte Standardverfahren zur Erarbeitung neuer Bundesgesetze sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgelegt. Diese Regeln sind keine Gesetze, jedoch bindend für alle Bundesministerien. Weitere Anforderungen an das Verwaltungsverfahren sowie Leitlinien sind in Arbeitshilfen zur Gesetzesfolgenabschätzung sowie in Gesetzgebungstechniken und -anforderungen des Innen- und des Justizministeriums sowie anderer Fachressorts enthalten.

In der Regel müssen die Länder, die kommunalen Spitzenverbände und die Vertretungen der Länder im Bund frühzeitig über alle vorgeschlagenen Gesetze und Verordnungen in Kenntnis gesetzt werden, wenn ihre Interessen betroffen sind. Auch die umgehende Einbindung von Zentral- und Dachverbänden[1] sowie von Fachkreisen wird aktiv angestrebt. Wird ein Gesetzentwurf im Konsultationsverfahren an einen der oben genannten Akteure übermittelt, so muss er ebenfalls dem deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet werden. Kurz, externe Betroffene und nachgeordnete Verwaltungsebenen werden zu Konsultationszwecken gleich behandelt.

Rechtsqualität

Das Innen- und das Justizministerium sind die wichtigsten Instanzen. Das Justizministerium ist für die Prüfung von Gesetzentwürfen im Einklang mit den Grundsätzen der Rechtsförmlichkeit zuständig. Bevor ein Entwurf dem Bundeskabinett zugeleitet wird, prüft es die Verfassungsmäßigkeit des Vorschlags und seine Vereinbarkeit mit europäischem und internationalem Recht (vertikale Prüfung). Rechtsvorschriften, die auf EU-Recht zurückgehen, werden vom federführenden Ministerium auch auf Ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip hin geprüft. Das Justizministerium führt auch eine horizontale Rechtsprüfung durch, wobei es die Vereinbarkeit mit anderen Gesetzen sowie die interne Schlüssigkeit des Entwurfs prüft. Die Gemeinsame Geschäftsordnung räumt dem Ministerium das Recht ein, gegen die Verabschiedung eines Entwurfs „Einspruch" zu erheben, wenn dieses nicht in Einklang mit geltendem Recht steht. Schließlich prüft das Ministerium die Einhaltung formaler Anforderungen. Die Prüfung kann bis zu vier Wochen in Anspruch nehmen, doch die federführenden Ministerien verringern diesen Zeitraum in der Regel erheblich.

Das Innenministerium überwacht die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung in Zweifelsfällen. Zusätzlich zur Prüfung durch das Justizministerium prüft das Innenministerium die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung sieht vor, dass „Gesetzentwürfe sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich gefasst sein müssen" (§ 42.5). Gesetzentwürfe werden an die jeweiligen Redaktionen übermittelt[2], wo die Richtigkeit und Verständlichkeit des Sprachgebrauchs geprüft wird. Das Bundesministerium der Justiz gibt im „Handbuch der Rechtsförmlichkeit", das auch im Internet verfügbar ist, Hilfestellungen. Dieses Handbuch gibt vor allem konkrete Empfehlungen bezüglich Inhalt, Aufbau und Form von Rechtsvorschriften. Es enthält darüber hinaus technische Empfehlungen zu Rechtsdefinitionen, stilistische Kriterien, Referenzen und andere linguistische Elemente.

Eine wichtige Entwicklung ist die elektronische Arbeitshilfe zum Gesetzgebungsverfahren, welche die Qualität von Gesetzestexten verbessern soll. Sie wurde von der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Justiz entwickelt. Damit sollte eine Reihe von Problemen, die in der Bundesverwaltung beobachtet worden waren, behoben werden. Zunächst konnten Referenten die notwendigen Qualitätsanforderungen nicht ohne weiteres auffinden. Ferner sind die federführenden Dienste oft nicht motiviert genug, frühzeitig die notwendige Mühe in Rechtsklarheit zu investieren. Und obwohl Referenten oft einen juristischen Hintergrund haben, sind sie nicht speziell für die Erstellung von Gesetzestexten geschult worden. Hierbei sei angemerkt, dass Gesetze von einfachen Mitarbeitern erarbeitet werden, nicht von einer speziellen Gruppe von Mitarbeitern wie im Vereinigten Königreich. Dadurch entstehen lange Lernphasen, die Fehleranfälligkeit steigt, und die Formalisierung von Verfahren wird verhindert. Die elektronische Arbeitshilfe stellt Bearbeitern aktuelle Informationen einfach und direkt auf ihren Computern zur Verfügung. Sie ermöglicht schnelle Aktualisierungen, führt Beispiele und Muster an und stellt Verknüpfungen zu Hintergrunddokumenten her. In den letzten vier Jahren nutzten etwa 1 700 Referenten die Arbeitshilfe.

Die eNorm-Software ist ein Instrument zur Verbesserung der Qualität von Gesetzestexten. Sie wurde vom Justizministerium auf der Grundlage der LegisWrite-Software der Europäischen Kommission entwickelt. Mit Hilfe von eNorm können rechtsförmliche und redaktionelle Vorgaben leichter erfüllt werden. Ferner ermöglicht die Software die Nutzung nur eines Formats während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens. Sie enthält Musterdokumente mit den notwendigen Elementen von Gesetzentwürfen in der richtigen Reihenfolge. Darüber hinaus kann mit ihr eine automatische Qualitätsprüfung und Korrektur vorgenommen werden, und synoptische Dokumente können automatisch zusammengeführt werden[3]. Die Nutzung des Instruments ist nicht verpflichtend. Elf der vierzehn

Bundesministerien haben eNorm bisher eingeführt oder beabsichtigen es. Bundestag und Bundesrat sind auch eng in das Projekt eingebunden und integrieren es schrittweise in ihre Arbeit. Bereits vier Parlamentsausschüsse haben sich der Initiative angeschlossen. Elf der sechzehn Länder haben mit dem Bundesministerium der Justiz eine Lizenzvereinbarung für die Software getroffen.

In den Jahren 2007 und 2008 führte das Justizministerium ein Projekt zur Verständlichkeit von Gesetzestexten durch. Dabei stellte sich heraus, dass die Verständlichkeit und Klarheit von Gesetzentwürfen entscheidend verbessert werden könnte, wenn Sachverständige, Juristen und Linguisten sehr früh eingebunden werden. Infolgedessen wurde eine solche interdisziplinäre linguistische Beratung 2009 institutionalisiert. In anderen Verwaltungen wurden Schulungen durchgeführt. Im Rahmen dieses Engagements wurden zusätzliche Stellen geschaffen, und im Justizministerium beschäftigen sich zehn Mitarbeiter ausschließlich mit leicht verständlicher Rechtssprache.

Ex-ante-Folgenabschätzung neuer Rechtsvorschriften auf Bundesebene

Maßnahmen zur Folgenabschätzung

Deutschlands Ansatz zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) auf Bundesebene beruht auf langjährigen und erprobten konzeptuellen Anforderungen. Seit Mitte der 1980er Jahre wurden Instrumente zur Einführung und Verbreitung von Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung entwickelt. Die 1984 eingeführten „blauen Prüffragen“ waren einer der ersten Versuche in den OECD-Ländern, die Aufmerksamkeit der Verantwortlichen auf Faktoren zu lenken, welche die Qualität der Rechtsetzung beeinflussen. Dazu zählten Erwägungen über Alternativen zur „Command and Control“-Regulierung sowie Rechtsklarheit. Der Einfluss der blauen Prüffragen auf Regulierungsverfahren war jedoch in der Praxis begrenzt, da es an Leitlinien, institutioneller Unterstützung und Sanktionen bei Verstößen mangelte. Die 1996 geänderte Gemeinsame Geschäftsordnung machte die Gesetzesfolgenabschätzung für die Bundesministerien zur Pflicht.

Wie der Begriff vermuten lässt, gilt das Verfahren für alle Gesetzesvorhaben. In gewissem Umfang deckt es auch sekundäre Rechtsvorschriften und „Soft Law“ ab[4]. Der Leitfaden fordert eine Analyse, die dem Umfang und der Komplexität des Vorschlags entspricht. Grundidee für dieses Instrument war und ist es, Entscheidungsträger zu informieren und Regelungskosten zu verringern.

Das gegenwärtige GFA-System beruht auf Änderungen, die Ende der 1990er Jahre als Teil des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ unter Federführung und Koordinierung der damaligen Bundesregierung eingeführt wurden. Darunter fällt auch die Erstellung eines GFA-Handbuchs als eines der „Leitprojekte“. Dazu beauftragte das Innenministerium im Oktober 1998 unter Beteiligung des Innenministeriums von Baden-Württemberg die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer mit der Erarbeitung eines GFA-Handbuchs und eines praxisorientierten GFA-Leitfadens. Im Jahr 2000 veröffentlichte das Innenministerium den Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung und ein umfassendes Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung. Das GFA-Modell aus dem Jahr 2000 sieht drei Analysearten vor, die in verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens durchgeführt werden:

- eine *prospektive* GFA, bei der die Notwendigkeit einer Rechtsvorschrift geprüft und Alternativen ermittelt und verglichen werden;
- eine *begleitende* GFA, die genutzt werden sollte, um zu prüfen, ob die Regelungsmaßnahmen den Betroffenen sowie dem Regelungskontext entsprechen, und
- eine *retrospektive* GFA, bei der geprüft wird, ob das Regulierungsziel nach der Umsetzung erreicht wurde (d.h. Ex-post-Evaluierung)[5].

Die Gemeinsame Geschäftsordnung wurde im Jahr 2000 aktualisiert, wobei Ideen aus dem Leitfaden und dem Handbuch aufgegriffen wurden. Die Bundesregierung ist laut Gemeinsamer Geschäftsordnung verpflichtet, die Gesetzesfolgen zu untersuchen und sie in der Begründung zu jedem Gesetzentwurf transparent zu machen. Die Geschäftsordnung definiert Gesetzesfolgen als wesentliche Auswirkungen eines Gesetzes. Dies umfasst sowohl die beabsichtigten als auch die unbeabsichtigten Auswirkungen. Laut der 2009 aktualisierten Fassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung müssen die Ministerien darlegen, ob die Folgen des Gesetzentwurfs Erwägungen der nachhaltigen Entwicklung und damit auch langfristigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen Rechnung tragen[6].

Die wichtigste Neuerung seither ist die Berücksichtigung von Anforderungen, die sich aus den Maßnahmen ergeben, mit denen die durch die Informationspflicht bedingten Verwaltungslasten von Unternehmen abgebaut werden sollen. Dadurch erhielt die Ex-ante-Abschätzung einen wichtigen neuen Aspekt. Seit Dezember 2008 ist auch die Ex-ante-Abschätzung von Bürokratiekosten nach SKM Bestandteil dieses Standardverfahrens. Zunächst aktualisierte das Innenministerium die methodologische Arbeitshilfe für die GFA im Jahr 2006 und überarbeitete sie 2008.

Allerdings ist die Debatte zur Rolle der GFA nicht beendet. Im Moment konzentriert sie sich auf die Bewertung der Nachhaltigkeit von Bundesgesetzen und -verordnungen. Im Winter 2008 entschied die Bundesregierung, den Umfang der GFA um die Nachhaltigkeitsstrategie zu erweitern. Diese Entscheidung folgte einer Empfehlung des parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (vom Bundestag 2006 eingerichtet) im März 2008. Die Gemeinsame Geschäftsordnung und die allgemeine methodologische GFA-Arbeitshilfe werden entsprechend angepasst.

Institutioneller Rahmen

Wie in den meisten anderen OECD-Ländern muss jedes Ministerium Gesetzesfolgenabschätzungen für seine eigenen Vorhaben durchführen. Es gibt keine zentral zuständige Einheit für die Abstimmung und Überwachung der GFA. Die Hauptverantwortung fällt den Ministerien zu, welche die Qualität der Bewertungen in ihrem Fachbereich überwachen (vgl. Anhang A). Das vorschlagende Ministerium ist von Anfang bis Ende dafür zuständig, andere von dem Vorschlag betroffene Ministerien zu konsultieren und die erforderlichen GFA zusammenzutragen. Die Ministerien überprüfen ihre Arbeit gegenseitig auf Übereinstimmung mit den formalen Bestimmungen zur GFA und die Qualität der Analyse. Doch letztlich liegt es im Ermessen des federführenden Ministeriums zu entscheiden, ob eine Bewertung erforderlich ist und welcher Art sie sein sollte. In dieser Hinsicht gilt für die GFA dasselbe Grundprinzip wie für andere Bereiche der Gemeinsamen Geschäftsordnung.

Allerdings haben das Innenministerium und das Kanzleramt eine vereinigende Funktion. Eine gemeinsame abschließende Verfahrensprüfung findet erst statt, wenn der Vorschlag dem Kabinett zugeleitet wird. In dieser Phase prüft das Kanzleramt die Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung (es verfügt nicht über das Personal, um mehr als eine Verfahrensprüfung vorzunehmen). Auf Grund seiner Verantwortung für die Koordinierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung übernimmt das Innenministerium eine Aufsichtsfunktion, d.h. es prüft formal, ob die Bestimmungen der Geschäftsordnung zur Folgenabschätzung eingehalten werden und leistet gegebenenfalls Unterstützung bei der Umsetzung des methodologischen Leitfadens zur Folgenabschätzung. Da Bürokratieabbau ein Schwerpunkt der Regierung ist, wird der Teil des Verfahrens, der sich mit Verwaltungskosten befasst, in Zusammenarbeit mit dem NKR von der Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Kanzleramt koordiniert. Die Mittel für die Koordinierungsstelle im Innenministerium sind gering. Das Kanzleramt und andere Ministerien haben keine offiziellen Mittel für die GFA. Die Beteiligung des NKR am Verfahren ermöglicht nun eine Rückmeldung über die Qualität der Bewertungen von

Verwaltungslasten. Im Allgemeinen schätzt der NKR die Bewertungen als „sehr gut" ein[7]. Es gibt keine entsprechende systematische Prüfung der Qualität anderer Bewertungen.

Das Verfahren läuft in folgenden Phasen ab:

- Fachbereiche im federführenden Ministerium nehmen in der Regel in Abstimmung mit den betroffenen Ministerien die Abschätzung und Vorstellung der verschiedenen Folgen vor.
- Daraufhin untersuchen die zuständigen Ministerien (gemäß § 44 GGO) diejenigen Aspekte, die sich auf ihren speziellen Zuständigkeitsbereich beziehen. Zum Beispiel prüft das Finanzministerium die Qualität der Folgenabschätzung für die Haushalte des Bundes, der Länder und der Kommunen. Entsprechend muss das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sicherstellen, dass Umweltaspekte und -interessen in Gesetzesvorhaben angemessen berücksichtigt werden. Das Wirtschaftsministerium beteiligt sich aktiv an der Bewertung wirtschaftlicher Folgen.
- Das Wirtschafts- und das Finanzministerium prüfen jeweils die Qualität der finanziellen Folgen für öffentliche Verwaltungen und die allgemeinen Kosten für die Wirtschaft.
- Betrifft der Vorschlag mehr als einen Politikbereich (d.h. es ist ein gemeinsamer Vorschlag), geben die anderen betreffenden Ministerien eine Stellungnahme ab.
- Das vorschlagende Ministerium fasst die Ergebnisse auf einem Vorblatt und einer Begründung zusammen, die daraufhin von den anderen Ministerien auf die sie betreffenden Aspekte hin überprüft werden.
- Ministerien können, wenn sie es für notwendig erachten, auf einer weiteren Prüfung bestehen und sogar so weit gehen, ihre Zustimmung zu dem Vorschlag, der dem Kabinett vorgelegt werden soll, zu verweigern, d.h. sie haben de facto ein Vetorecht.
- Schließlich wird der Gesetzentwurf vom Bundeskanzleramt auf Übereinstimmung mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung überprüft, bevor er dem Bundeskabinett mit einer Zusammenfassung der Bewertungen zur Entscheidung vorgelegt wird.

Viermal im Jahr finden auf Antrag einzelner Ministerien bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BaköV) Schulungen zur GFA in Form eines Moduls der allgemeinen Ausbildung „Gesetzgebung" statt. 2008 und 2009 fand jeweils ein dreitägiges Seminar zur Gesetzesfolgenabschätzung statt. Ein weiteres Seminar zur Entstehung, Folgenabschätzung und Umsetzung von EU-Richtlinien (zwei Tage) wird seit 2008 angeboten. Zusätzlich werden von den einzelnen Ministerien interne Schulungen organisiert. Auch Parlamentsabgeordnete erhielten Schulungen zur GFA, um das Verständnis für dieses Instrument und seine Möglichkeiten bei der Gesetzgebung zu verbessern.

Das Parlament und GFA

Wie in den meisten anderen OECD-Ländern gibt es hinsichtlich der Folgenabschätzung keine starke parlamentarische Tradition. Die parlamentarischen Verfahren zur Bewertung der eigenen Gesetzentwürfe sind schwach und unsystematisch, und es werden auch keine systematischen Schritte unternommen, die Qualität der Folgenabschätzungen für Entwürfe der Bundesregierung zu prüfen. Abgesehen vom Mangel an Infrastruktur und Ressourcen gilt die Regierung als Vertreterin der Mehrheit im Parlament, und im Geiste der Neutralität wird eine systematische Prüfung der Abschätzungen der Exekutive als nicht angemessen erachtet. Das Parlamentssekretariat steht dabei eher im Abseits. Qualitätsprüfungen und Beurteilungen, auch bei der Vorbereitung von im Parlament initiierten Gesetzentwürfen, bleiben den Fraktionen vorbehalten, die sie direkt durchführen. Ist der Berichterstatter der Ansicht, dass mehr Informationen nötig sind, kann er oder sie Anhörungen veranlassen oder informell Informationen zusammentragen.

Für die eigenen Gesetzentwürfe des Parlaments (ein Viertel der Gesetzesinitiativen, oft als dringende politische Angelegenheit vorgelegt) gibt es Vorgaben in der Formulierungshilfe (für Entwürfe aus dem Bundestag). Allerdings sind sie weniger strikt als die Gemeinsame Geschäftsordnung[8], und es ist keine Stellungnahme des NKR zu möglichen Verwaltungslasten erforderlich. Es besteht keine Pflicht zur GFA, und es gibt keine Verfahren zur Qualitätskontrolle von durchgeführten Bewertungen. Die sprachliche Klarheit wird nicht überprüft.

Methode und Verfahren

Die Gemeinsame Geschäftsordnung sieht ein dreistufiges Prüfverfahren vor, das federführende Ministerien bei Gesetzesfolgenabschätzungen einhalten müssen. Damit soll sichergestellt werden, dass alle Folgen und Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf berücksichtigt werden. Die Verfahrensschritte sind:

- eine umfassende Erläuterung der beabsichtigten Folgen und unbeabsichtigten Nebeneffekte des Gesetzentwurfs;
- die Ermittlung und Bewertung einer Reihe von Folgen, darunter Folgen für die Gleichstellung der Geschlechter, den Bundeshaushalt sowie die Haushalte der Länder und Kommunen, die Privatwirtschaft, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die Verbraucher, Einzelpreise und das Preisniveau insgesamt sowie für die Verwaltungskosten nach der SKM-Methode und
- die Angabe von Einzelheiten zu weiteren Folgen auf Anfrage eines Bundesministeriums, eines Bundesbeauftragten (einschließlich des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit) oder des NKR.

Gemäß der methodologischen Arbeitshilfe des Bundesinnenministeriums, sollten Folgenabschätzungen in folgenden Schritten stattfinden:

- Schritt 1: Analyse des Regelungsbereichs (Problem- und Systemanalyse);
- Schritt 2: Ermittlung und Festlegung politischer Ziele;
- Schritt 3: Entwicklung von Regelungsalternativen;
- Schritt 4: Untersuchung und Evaluierung von Regelungsalternativen, darunter die „Null-Alternative“ (es werden keine Maßnahmen getroffen), und
- Schritt 5: Ergebnisdokumentation.

Mit der GFA sollte spätestens begonnen werden, wenn die Entwürfe an die zuständigen Ministerien und den NKR übermittelt werden. Letztere sind so früh wie möglich an der Vorbereitung des Entwurfs zu beteiligen[9]. Die Gemeinsame Geschäftsordnung sieht mindestens vier Wochen für die Prüfung vor, einschließlich der GFA, Konsultation und Rechtsprüfung[10]. In der Praxis gibt es erhebliche Schwankungen in der Dauer von GFA, in der Regel ist sie jedoch recht kurz und beträgt eher einige Wochen als einige Monate[11].

Schwerpunkt ist die Kosten-Nutzen-Analyse der monetären und nicht monetären Auswirkungen. Zur Bewertung der Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft wird ein vorgefertigter Fragebogen (Prüffragen) verwendet, um alle drei untersuchten Bereiche abzudecken. Die methodologische Arbeitshilfe zur GFA sieht die Ermittlung und Auswertung von Regelungsalternativen vor, einschließlich der Möglichkeit, keine Maßnahmen zu ergreifen (Schritt 4 oben). Der für die GFA zuständige Mitarbeiter sollte sich an das zuständige Ministerium wenden und interne Prüfungen durchführen sowie für eine detaillierte GFA einen Sachverständigen zu dem betreffenden Thema konsultieren.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung enthält keine bindenden Vorgaben zu Analysemethoden. Um das federführende Ministerium zu unterstützen, hat das Innenministerium 2006 allgemeine Leitlinien und Empfehlungen für die GFA erarbeitet. Weitere Leitlinien des Innenministeriums aus dem Jahr 2006 befassen sich mit der Folgenabschätzung auf

EU-Ebene[12]. Darüber hinaus hat jedes Ministerium eigene Leitlinien zu bestimmten Aspekten in ihrem Zuständigkeitsbereich entwickelt[13]. Die Leitlinien des Bundeswirtschaftsministeriums helfen Mitarbeitern beispielsweise bei der Kosten-Nutzen- und Wirtschaftlichkeitsanalyse sowie bei der strukturierten Preisabschätzung. Sie enthalten auch eine Vielzahl von Beispielen. Der Schwerpunkt liegt auf der Analyse von Kosten und Lasten und weniger auf dem Nutzen einer Rechtsvorschrift.

Verwaltungslasten von Unternehmen wurden 2006 mittels des quantitativen Ansatzes der SKM-Methode hinzugefügt. Es ist vorgesehen, den Umfang der zu prüfenden Kosten zu erweitern. Auf Initiative eines Bundestagsausschusses wurde das „Regulierungskosten-Modell“ als mögliche Methode für den NKR vorgeschlagen[14]. Auch die Einbindung einer Nachhaltigkeitsprüfung wird diskutiert.

Öffentliche Konsultation und Kommunikation

Laut Gemeinsamer Geschäftsordnung sind Konsultation und Kommunikation mit den Betroffenen wesentliche Elemente der Gesetzesfolgenabschätzung. Dies wird in den Leitlinien des Bundesministeriums des Innern bekräftigt, welche die Bedeutung dieser Verfahren betonen, um die Akzeptanz für die Gesetzentwürfe zu steigern. Dabei handelt es sich um allgemeine Anforderungen. Konsultationen sind ein Routinebestandteil des Regulierungsprozesses. Jedes Ministerium setzt die Anforderungen unterschiedlich um, je nach vorbereitetem Vorschlag, der durchzuführenden Analyse und der angestrebten Beiträge. Somit gibt es kein Standardverfahren für den Umgang mit den Betroffenen während der Erarbeitung einer GFA. Ferner besteht keine Verpflichtung, detaillierte Informationen über die Bewertung, das Verfahren, die Beteiligten und Ergebnisse zu veröffentlichen und zu erläutern, wie die endgültige Bewertung zustande gekommen ist. Es besteht jedoch die Pflicht, die Ergebnisse der GFA auf dem Vorblatt und in der Begründung des Gesetzentwurfs für das Kabinett anzugeben. Nach Verabschiedung durch das Kabinett werden Gesetzentwurf und Begründung dem Bundestag vorgelegt und von diesem veröffentlicht.

Ex-post-Evaluierung

Auch die Gültigkeit der Ex-ante-Analysen wird bewertet. Die Anwendung von GFA-Instrumenten wurde 2002[15] anhand ausgewählter GFA gemeinsam von mehreren Bundesministerien evaluiert[16]. Der entstandene Bericht wurde dem Bundeskabinett vorgelegt und gebilligt.

Alle Informationspflichten aus dem Standardkosten-Modell werden in einer öffentlich zugänglichen Datenbank aufgezeichnet. Nach einem Zeitraum von zwei Jahren und bei einer Gesetzesänderung misst das Statistische Bundesamt die Lasten erneut, d.h. es überarbeitet die Ex-ante-Schätzung. Es wird also geprüft, ob die Vereinfachung von Bestimmungen die vorausgesagten Auswirkungen hatte.

Länderbeteiligung an der Folgenabschätzung des Bundes

Der Bund berät sich in beträchtlichem Umfang mit den Ländern zur Bundespolitik und zur Rechtsentwicklung, insbesondere wenn das Gesetz der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Dies spiegelt die besondere Bedeutung der Länder bei der Umsetzung des Bundesrechts wider. Bereiche konkurrierender Gesetzgebungskompetenz wie Verkehr und Umwelt erfordern ebenfalls eine gemeinsame Diskussion. Die Länder sind über politische Arbeitskreise eng in die Verfahren der Folgenabschätzung des Bundes eingebunden. Die Unterarbeitskreise sind Teil der Struktur der Ministerkonferenzen und gewährleisten regelmäßige Kontakte zwischen den Bundesministerien und den Ländern auf Arbeitsebene.

Regelungsalternativen

Klare formale Bestimmungen in der Gemeinsamen Geschäftsordnung legen fest, wie Regelungsalternativen zu beurteilen sind und wie ihr Einsatz begründet wird[17]. Die Ministerien

müssen in der Begründung und auf dem einseitigen Vorblatt der Gesetzentwürfe die Motive für die Wahl von Regelungsalternativen erläutern, wenn diese an das Kabinett und anschließend an das Parlament weitergeleitet werden.

Kasten 4.9 **Der deutsche Prüfkatalog zur Ermittlung von Möglichkeiten für Regelungsalternativen**

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien legt fest, dass Gesetzentwürfe von einer Begründung begleitet sein müssen, die u. a. darlegen sollte,

- ob andere Lösungsmöglichkeiten bestehen;
- ob das verfolgte Politikziel durch private Parteien erreicht werden kann, und
- welche Erwägungen zur Ablehnung anderer Lösungen geführt haben.

Die Anlagen der Gemeinsamen Geschäftsordnung enthalten einen Prüfkatalog zur Feststellung von Selbstregulierungsmöglichkeiten:

1. Welche Art von Regulierung ist zur Lösung des Problems angemessen? Reicht Selbstregulierung aus? Welche Strukturen oder Verfahren sollten staatlicherseits bereitgestellt werden, um Selbstregulierung zu ermöglichen? Besteht die Möglichkeit, eine gesellschaftliche Selbstregulierung staatlich vorzuschreiben?
2. Sofern die Aufgabe von nichtstaatlichen oder privaten Trägern erfüllt werden kann: Wie wird sichergestellt, dass die nichtstaatlichen Leistungsanbieter ihre Leistungen gemeinwohlverträglich erbringen (flächendeckendes Angebot usw.)? Welche Regulierungsmaßnahmen und welche Regulierungsinstanzen sind dafür erforderlich? Wie kann im Falle der Schlechterfüllung sichergestellt werden, dass die Aufgabe an staatliche Stellen rückübertragen werden kann?
3. Kann das Problem in Kooperation mit privaten Trägern gelöst werden? Welche Anforderungen sind an die rechtliche Ausgestaltung solcher Kooperationsbeziehungen zu stellen? Welche praktische Ausgestaltung ist geeignet und erforderlich, um solche Kooperationsbeziehungen organisatorisch zu ermöglichen oder zu begleiten?
4. Wenn nur eine Zweck- oder Programmsteuerung dem Problem angemessen erscheint: Welche rechtsstaatlich gebotenen Mindestgehalte der rechtlichen Regelung sind zu beachten (z.B. Vorgaben über Zuständigkeit, Ziel, Verfahren usw.)?

Quelle: Bundesregierung (2000c).

Wie in den meisten anderen OECD-Ländern werden Alternativen in der Praxis am häufigsten im Bereich der Umweltpolitik entwickelt und genutzt. Wirtschaftliche Instrumente wie Benutzungsentgelte, Pfand und Steuererleichterungen sind die am meisten gewählten Ansätze. Auch freiwillige Vereinbarungen werden oft getroffen, auch wenn sie sich in Art und Umfang stark unterscheiden[18].

Koregulierung (oder Regelungsübertragung)[19] ist eine weitere wichtige Alternative zur weit verbreiteten „Command and Control"-Regulation. Häufig wird auch auf die Generalklausel „Stand der Technik" zurückgegriffen. Der Begriff bezeichnet den Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, der nach herrschender Auffassung führender Fachleute das Erreichen des gesetzlich vorgegebenen Zieles gesichert erscheinen lässt[20]. Fachleute tragen zur Entwicklung technischer Standards bei (z.B. für Messverfahren, Lärmschutz usw.). Diese Standards werden u.a. von den Normenausschüssen des Deutschen Instituts für Normung, DIN, entwickelt (z.B. Normenausschuss Radiologie und Normenausschuss Akustik, Lärmminderung und Schwingungstechnik) bzw. von Fachverbänden wie dem Verein Deutscher Ingenieure (VDI) und medizinischen Fachorganisationen. Einige dieser Einrichtungen und Organisationen erhalten für ihre Arbeit in diesem Bereich finanzielle Unterstützung vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Andere Regelungsalternativen finden sich beim Bundesgesundheitsministerium und umfassen Regelungen von Selbstverwaltungseinrichtungen (Krankenkassen), wie z.B. Leitlinien, Rundschreiben, gemeinsame Ankündigungen, Verträge, Vereinbarungen usw. sowie die Leitlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen.

Risikobasierte Ansätze

Die methodologische Arbeitshilfe zur GFA des Bundesministeriums des Innern sieht die Risikoabschätzung ausdrücklich als wesentlichen Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens[21]. Die vorgesehene Aufnahme des Aspekts der Nachhaltigkeit bedeutet, dass die Ministerien demnächst auch die Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigen müssen, wenn sie die Risiken und Gefahren des Gesetzentwurfs bewerten. Andere Strukturen und Initiativen greifen verschiedene Risikoaspekte auf, z.B. die Arbeit des Bundesinstituts für Risikobewertung (Kasten 4.10).

Kasten 4.10 **Bundesinstitut für Risikobewertung**

Das 2002 eingerichtete Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR, *www.bfr.bund.de/cd/template/index_en*) ist das Wissenschaftsamt der Bundesrepublik Deutschland. Ein wissenschaftlicher Beirat und mehrere Fachausschüsse unterstützen die Arbeit des BfR. Im Mittelpunkt der Arbeit des BfR steht der Verbraucher. Es erstellt Berichte und Stellungnahmen zur Nahrungs- und Futtermittelsicherheit sowie zur Sicherheit von Stoffen und Produkten. Es hat den Auftrag, bestehende Risiken zu bewerten und neue Gesundheitsrisiken zu ermitteln, Empfehlungen zur Risikominimierung abzugeben und über dieses Verfahren zu informieren. Die Ergebnisse seiner Arbeit dienen als Grundlage für die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien und -behörden, z.B. das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). Auf der Grundlage seiner wissenschaftlichen Risikobewertung gibt das BfR wichtige Anregungen für den Verbraucherschutz innerhalb und außerhalb Deutschlands. Das BfR arbeitet mit internationalen Institutionen und Organisationen sowie mit Einrichtungen für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit anderer Länder wissenschaftlich zusammen. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit ist die Zusammenarbeit mit der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA.

Auch das Parlament hat Instrumente und Einrichtungen zur Risikobewertung geschaffen, auch wenn sich diese nicht direkt mit einzelnen Gesetzentwürfen befassen. Im Jahr 1990 gründete der Bundestag das Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB, *www.tab.fzk.de/home_en.htm*) als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung. Die acht TAB-Wissenschaftler in Berlin und etwa 70 Fachleute des ITAS (Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse) in Karlsruhe unterstützen die Entscheidungsfindung durch die Erforschung der Möglichkeiten neuer wissenschaftlicher/technischer Entwicklungen, ihrer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen sowie der Rahmenbedingungen für ihre Umsetzung. Das TAB gibt keine endgültigen Empfehlungen ab, darf keine Projekte einleiten, und seine Mittel werden vom Parlament kontrolliert. Es ist jedoch ein bewährter Partner des Bundestags, mit dem eine Zusammenarbeit von 2008 bis 2013 vorgesehen ist, so dass das Büro unabhängig von der Legislaturperiode ist. Das TAB ist ebenfalls ein wichtiger Partner des EPTA-Netzwerks (European Parliamentary Technology Assessment).

Anmerkungen

1. „Verbände" bezieht sich auf alle Vereinigungen natürlicher oder juristischer Personen oder Gruppen, die gemeinsame Interessen vertreten. Dazu zählen beispielsweise Arbeitgeberverbände sowie die Verbände der Arbeiter und Angestellten.

2. Die Gesellschaft für deutsche Sprache hat beim Bundesministerium der Justiz eine Sprachberatungsstelle eingerichtet, die allen Bundesministerien zur Verfügung steht. Ihre Aufgabe ist es, Gesetzentwürfe auf sprachliche Richtigkeit, Verständlichkeit usw. zu prüfen.
3. Vgl. *www.enorm.bund.de* (letzter Zugriff am 15. April 2009).
4. Vgl. §§ 62(2) und 70(1) GGO.
5. Wegen näherer Einzelheiten vgl. C. Böhret/G. Konzendorf (2001), *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, Nomos, Baden-Baden.
6. Vgl. § 44 (1) 2. Satz der Gemeinsamen Geschäftsordnung.
7. Präsentation des NKR für das Prüfungsteam am 10. März 2009.
8. In der Praxis wird davon ausgegangen, dass die Gemeinsame Geschäftsordnung, die zum Umgang der Bundesministerien mit externen Entwürfen schweigt, implizit vorgibt, dass dasselbe Verfahren angewandt werden sollte wie bei eigenen Entwürfen.
9. Vgl. § 45(1) GGO.
10. Vgl. § 50 GGO.
11. Laut Bericht aus dem Jahr 2008 aus dem EVIA-Projekt (Evaluating Integrated Impact Assessment), vgl. *http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia*.
12. Innenministerium (2006), Leitfaden – Folgenabschätzung in der Europäischen Union, Berlin.
13. Die Leitlinien der Ministerien beruhen auf Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung. Dazu zählen:
    - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005), Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften – gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung;
    - Bundesministerium des Innern (2000), Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung und (2009, Entwurf) Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung – (§44 (1) GGO);
    - Bundesministerium der Finanzen (2006), Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte und (2008), Gesetzesfolgenabschätzung im Steuerrecht – (§ 44 (2) GGO);
    - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008), Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise – (§ 44 (4) GGO); und
    - Bundesregierung (2008), Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell – (§ 44 (5) GGO).
14. Vgl. Vorschlag des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Technologie, Schwerpunktsetzung beim Bürokratieabbau ist erfolgreich, Entschließungsantrag der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU sowie der Fraktion der SPD im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zu dem Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrats (16-10039) und dem Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells (16-11486) vom 21. April 2009.
15. Vgl. „Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung 2002" (zitiert aus dem Fragebogen S. 174).
16. GFA zu folgenden Gesetzentwürfen:
    - Bundesministerium des Innern – Bundesdatenschutzauditgesetz und das Wahlstatistikgesetz;
    - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – Altenhilfestrukturgesetz;
    - Bundesministerium der Finanzen – Unternehmensbesteuerung;
    - Bundesministerium für Arbeit – Orthopädieverordnung sowie die Evaluierung verschiedener Gesetze;
    - Bundesministerium der Justiz zum Täter-Opfer-Ausgleichsgesetz und Zeugenschutzgesetz.
17. Vgl. § 43 GGO.
18. Die Beschreibung im OECD-Bericht 2004 trifft weiterhin zu.
19. Deutschland verwendet diese beiden Begriffe synonym.
20. Vgl. Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, 3. Auflage, 2008, Absatz 256.
21. Die Leitlinien beziehen sich ausdrücklich auf § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung.

Kapitel 5

Handhabung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften

Dieses Kapitel befasst sich mit zwei Aspekten der Regulierungspolitik. Beim ersten handelt es sich um die Vereinfachung der Rechtsvorschriften. Der im Lauf der Zeit angesammelte Bestand an Regelungen und Verwaltungsformalitäten muss in regelmäßigen Abständen überprüft und aktualisiert werden, um veraltetes oder nicht mehr zweckmäßiges Material zu entfernen. Die zu diesem Zweck eingesetzten Instrumente reichen von der Konsolidierung, Kodifizierung, Neugestaltung, Aufhebung und Ad-hoc-Überprüfungen spezifische Sektoren betreffende Rechtsvorschriften bis hin zur Aufnahme von Befristungsklauseln, die dafür sorgen, dass Rechtsvorschriften über ein bestimmtes Datum hinaus automatisch überprüft oder außer Kraft gesetzt werden.

Der zweite Aspekt betrifft die Verringerung der Verwaltungslasten, ein Bereich, in dem in den letzten zwei Jahren eine beachtliche Dynamik in Gang gekommen ist. Verwaltungsformalitäten des Staats sind wichtige Instrumente zur Umsetzung staatlicher Maßnahmen und können für Unternehmen insofern hilfreich sein, als sie für gleiche Rahmenbedingungen bei der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten sorgen. Gleichzeitig können sie für die Unternehmen und Bürger aber auch zu einer Belastung und zu einem Irritationsfaktor werden, der sich mit der Zeit noch verstärkt. Zu den besonders betroffenen Bereichen zählen die Beschäftigungsbestimmungen, Umweltstandards, das Steuerrecht und Planungsbestimmungen. Genehmigungen und Lizenzen können ebenfalls eine große potenzielle Belastung für Unternehmen darstellen, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen. Ein Mangel an klaren Informationen über Ursprung und Ausmaß der Verwaltungslasten stellt für die meisten Länder das größte Problem dar. Die Messung der Bürokratielasten hat sich mit der Anwendung unterschiedlicher Varianten des Standardkosten-Modells (SKM) in einer wachsenden Zahl bei gesetzlich induzierten Informationspflichten verbessert, die durch die Quantifizierung der Lasten auch dazu beiträgt, die politische Dynamik zu Gunsten von Regulierungsreformen aufrechtzuerhalten[1].

Eine Reihe von Regierungen hat mit der Analyse des Problems der Verwaltungslasten innerhalb der Regierung mit dem Ziel begonnen, Qualität und Effizienz der internen Bestimmungen zu verbessern, um die Kosten zu senken und Ressourcen für eine Verbesserung der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen freizusetzen. Unter regierungsinternen Regelungen sind jene Rechtsvorschriften zu verstehen, die der Staat seinen eigenen Verwaltungsstellen und öffentlichen Dienstleistern auferlegt (beispielsweise staatliche Stellen oder lokale Erbringer öffentlicher Leistungen). Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung werden die Zuweisung zusätzlicher Mittel für die Verwaltung voraussichtlich verhindern. Ein besserer Ansatz wäre es auf jeden Fall, Effizienz und Effektivität der Verwaltungsstellen und öffentlichen Dienstleister zu steigern.

Die effektive Einführung von E-Government als Instrument zur Senkung der Regulierungskosten und -lasten für Unternehmen und Bürger ebenso wie innerhalb der Regierung gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Beurteilung und Empfehlungen

Vereinfachung der Rechtsvorschriften

Die Bundesregierung hat den Regelungsbestand einem „Frühjahrsputz“ unterzogen, mit dem beeindruckende Ergebnisse erzielt wurden. Im OECD-Bericht von 2004 war bereits vermerkt, dass Deutschland große Anstrengungen auf die Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften verwendet. Seit 2004 findet ein beachtlicher „Frühjahrsputz“ statt. Die Bundesregierung hat elf Gesetze verabschiedet, mit denen redundante Regelungen aufgehoben wurden. Mit dem Vereinfachungsgesetz wurde der Bestand an Umweltregelungen bereinigt. Die Wirkung war recht einschneidend. Der Bestand an Bundesgesetzen wurde von 2 039 auf 1 728 und der Bestand an Verordnungen von 3 175 auf 2 659 verringert. Die Bundesregierung hat damit die umfassendste Reduzierung des Bestandes an Bundesgesetzen seit 1968 herbeigeführt. Das ist ein großer Erfolg, verglichen mit vielen anderen europäischen Ländern, wo die Vereinfachung von Rechtsvorschriften in der Regel ein Schattendasein hinter den Programmen zum Bürokratieabbau führt (Rechtsvereinfachung und Bürokratieabbau sind nicht dasselbe, obwohl als Nebeneffekt des Bürokratieabbaus überflüssige Vorschriften abgeschafft werden können). Im Gegensatz zu einigen anderen Ländern werden Befristungsklauseln oder andere Methoden, die eine automatische Überprüfung einzelner Regelungen auslösen, durch das deutsche System nicht sonderlich gefördert. Dieses sendet gemischte Signale aus: So muss in der GGO angegeben werden, ob für ein Gesetzesvorhaben eine zeitliche Befristung vorgesehen ist, zugleich gilt aber der Grundsatz, dass Gesetze eine unbefristete Geltungsdauer haben sollten, und in der Praxis werden Befristungsklauseln nur selten angewendet. Im OECD-Bericht von 2004 wurde dieser Problematik ebenfalls Aufmerksamkeit gewidmet.

Kasten 5.1 **Hintergrundkommentare aus dem OECD-Bericht 2004**

Rechtsvereinfachung

Im Rahmen der Initiative Bürokratieabbau überprüft das Bundesjustizministerium derzeit den aktuellen Regelungsbestand, um jene Rechtsvorschriften auszusortieren, die keinen Regelungsinhalt mehr haben.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Deutschland hat große Anstrengungen auf die Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften verwendet. Die Zunahme der Gesetzesaufhebungen traf in den Jahren 1994, 1998 sowie 2001-2002 jeweils mit dem Ende der Legislaturperiode auf Bundesebene und dem damit verbundenen Höhepunkt der Gesetzgebungsaktivität zusammen. Neue Gesetze enthalten oft Bestimmungen zur Aufhebung der Gesetze, an deren Stelle sie treten. Es gibt zwar keine systematische Methode zur Überprüfung bestehender Gesetze und Regelungen, doch sind die jüngst ergriffenen Initiativen ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Einführung eines integralen Konzepts zur Überprüfung und Aktualisierung bestehender Rechtsvorschriften.

Die Überprüfung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften ebenso wie die Überprüfung der staatlichen Verwaltung und ihrer Verfahren erfolgte in der Regel durch unabhängige Ausschüsse. Normalerweise werden die Ausschüsse, die sich aus Vertretern von Wissenschaft und Industrie, Handel und Arbeitnehmerorganisationen zusammensetzen, von der Regierung eingesetzt und mit einem allgemeinen Mandat ausgestattet.

Überprüfung einzelner Rechtsvorschriften

Das Prinzip der Überprüfung bestehender Gesetze ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien in rudimentärer Form verankert. Demnach muss in der Begründung zum Gesetzentwurf dargestellt werden, *a)* ob das Gesetz befristet werden kann und *b)* ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind.

In einigen Fällen müssen und/oder können die Regulierungsbehörden auf Grund von Berichterstattungspflichten Überlegungen über eine mögliche Novellierung einschlägiger Gesetze im Lichte ihrer Erfahrungen mit der Rechtsumsetzung und -durchsetzung aufnehmen. So nehmen z.B. die RegTP, die Monopolkommission und das Bundeskartellamt in ihren zweijährlichen Berichten an den Bundestag auch zu ausgewählten Regulierungsaspekten Stellung.

Derartige Stellungnahmen setzen aber voraus, dass die Regulierungsbehörden die Vorteile derartiger Maßnahmen wirklich zu schätzen wissen und über die notwendige politische Unterstützung verfügen, um diesen Priorität einzuräumen. Mit einem systematischeren Konzept für die Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften könnte sichergestellt werden, dass die Ansätze und Überprüfungskriterien kohärent sind, es würde für mehr Dynamik gesorgt und gewährleistet, dass wichtige Bereiche nicht auf Grund von Lobbyarbeit seitens mächtiger Vertreter von Partikularinteressen von der Reform ausgenommen werden.

Bemerkenswert ist, dass zur Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften keine systematischen und regelmäßigen Mechanismen, sondern Ad-hoc-Mechanismen angewendet werden. Es gibt kein zukunftsorientiertes Programm für die Überprüfungen, und Befristungsklauseln werden nur in sehr begrenztem Umfang als automatisches Kontrollinstrument eingesetzt. Besonders wichtig ist in diesem Kontext, dass die Kriterien und „Tests" für die Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften im Allgemeinen nicht ex ante, d.h. vor Beginn der aktuellen Prüfungen festgelegt und eingerichtet wurden. Vielmehr wurden die Rechtsvorschriften, die Gegenstand der Prüfungen sein sollen, ebenso wie die konkret angewandten Kriterien erst im Verlauf des Arbeitsprozesses und häufig unter Beteiligung der betroffenen Akteure festgelegt. Ex ante definierte Testkriterien könnten sich an Kosten-Nutzen-Bewertungen, der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit oder der Produktivität orientieren.

Empfehlung 5.1 Bei den Rechtsvorschriften sollte weiterhin der regelmäßige „Frühjahrsputz" durchgeführt werden. Gesetzgebungsverfahren sollten dahingehend gestärkt werden, Beamte zu veranlassen, die Aufnahme eines Überprüfungsmechanismus oder sogar einer Befristungsklausel (mit deren Ablauf das Gesetz automatisch außer Kraft tritt) in einzelne Gesetzentwürfe zu prüfen.

Bürokratieabbau für Unternehmen

Zum Abbau der bürokratischen Belastungen für Unternehmen gibt es ein gut entwickeltes Bundesprogramm, mit dem bereits messbare Fortschritte erzielt worden sind. Das Bundesprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" war eine der neuen Hauptinitiativen der 2005 ins Amt gekommenen Bundesregierung. Im OECD-Bericht von 2004 wurde das Fehlen eines systematischen Ansatzes bemängelt, der nunmehr vorhanden ist. Das Programm hat ein präzises, sorgfältig definiertes Ziel. Das Ziel ist die Erfassung der Informationspflichten in allen Bundesgesetzen mit Hilfe der SKM-Methode. Das formelle Ziel ist, die Verwaltungskosten gegenüber dem Stand von September 2006 bis Ende 2011 um 25% zu senken (eine komplette Nullmessung ist durchgeführt worden), wobei die Hälfte des Ziels bis Ende 2009 erreicht sein soll. Da das aktuelle Verfahren zur Umsetzung des Projekts jedoch auch die Ermittlung und Messung der mit neuen Gesetzesvorhaben einhergehenden Verwaltungslasten umfasst, kann dieses Ziel als ein Nettoziel betrachtet werden (insgesamt müssen die Verwaltungslasten um 25% verringert werden, was bedeutet, dass alle mit der Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften einhergehenden Bürokratiekosten durch einen entsprechenden Lastenabbau bei bestehenden Vorschriften kompensiert werden müssen). Starke Unterstützung erfährt das Programm von der Wirtschaft. Bis 2008 sind Kostensenkungen in Höhe von 6,8 Mrd. Euro bestätigt worden oder in Kraft getreten.

Das Programm war ein Veränderungsmotor für Deutschlands Konzept der besseren Rechtsetzung. Durch das Programm ist eine Reihe von positiven Veränderungen in verschiedenste Richtungen angestoßen worden. Am bedeutsamsten aber ist es gewesen, dass durch das Programm eine Veränderung der Haltung bewirkt wurde. Deutschland hat bei der Gesetzgebung die Unternehmerperspektive (oder die Bürgerperspektive) traditionell weniger berücksichtigt und stattdessen versucht, bei den Gesetzen ein hohes Maß an rechtlicher Klarheit und Kohärenz sowie Vollständigkeit sicherzustellen. Genau genommen sind beide Perspektiven wichtig und sollten sich gegenseitig ergänzen. Die Ministerien haben ein Netzwerk interner Koordinatoren geschaffen, die die Verbindung zum Bundeskanzleramt und dem NKR herstellen sollen. Mit dem Programm ist bei ihnen ein höheres Bewusstsein für die Kosten entstanden, die externen Beteiligten auf Grund der Rechtsetzung entstehen, was nicht zuletzt auf die Bezifferung dieser Kosten (die – wie in den meisten anderen Ländern auch – erheblich sind) zurückzuführen war. Dem OECD-Prüfungsteam gegenüber war von „einer neuen Kultur des Kostenbewusstseins" die Rede. Die Bedeutung evidenzbasierter Entscheidungen wird mittlerweile klarer verstanden, was sich wiederum positiv auf die künftige Entwicklung prospektiver Folgenabschätzungen auswirken dürfte. Strategisch gesehen hat der Einsatz der SKM-Methode zur Folge, dass die Bundesregierung heute besser in der Lage ist, um quantitative Ziele zu formulieren, festzustellen, inwieweit sie erreicht worden sind, und sie anschaulich und verständlich darzustellen.

Kasten 5.2 **Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004**

- Ausarbeitung einer Strategie und Methode zur Schätzung und Überwachung der mit der Erfüllung der Verwaltungsformalitäten einhergehenden Kosten

Deutschland sollte die jüngst mit der Initiative Bürokratieabbau in die Wege geleiteten Anstrengungen fortsetzen, und Ziele für Projekte zum Bürokratieabbau aufstellen. Entsprechend dem großen politischen Gewicht, das der Verringerung des Verwaltungsaufwands beigemessen wird, sollten geeignete Mechanismen und Verfahren eingerichtet werden, um den Verwaltungsaufwand zu quantifizieren, und die Ergebnisse dieser Beurteilungen systematisch in den Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung einzubeziehen. Die Messung der effektiven Belastung kann

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

wichtige Basisinformationen für die Ausarbeitung einer Politik zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands liefern und als Vergleichsmaßstab für die Evaluierung der ergriffenen Initiativen dienen. Die Bundesregierung sollte nach Möglichkeit stets quantitative Ziele für die neuen ebenso wie für bereits früher ergriffene Initiativen zur Vereinfachung des Verwaltungsaufwands festlegen. Die Bundesregierung sollte ihre Bemühungen um eine bundesweite Strategie zur Verringerung des bürokratischen Aufwands fortsetzen und sowohl den Bund als auch die Länder in diese Bemühungen einbeziehen.

Hintergrundkommentare

Die Bundesregierung verfügt nicht über eine Methode oder ein Verfahren, um die durch neue oder bestehende Regelungen entstehenden Bürokratiekosten systematisch zu messen. Diese Herausforderung teilt Deutschland mit vielen anderen OECD-Ländern. Trotz der zahlreichen Initiativen zur Verwaltungsvereinfachung, die die Regierungen der OECD-Länder in den vergangenen Jahrzehnten ins Leben gerufen haben, fehlt es den Regierungen – paradoxerweise – oftmals an einer klaren Vorstellung des Ausmaßes der den Unternehmen auferlegten Verwaltungslasten. Mit anderen Worten wird Politik in einem Informationsvakuum betrieben und das Ausmaß der aktuellen bürokratischen Belastungen (sowie der Fortschritte und Rückschläge bei ihrem Abbau) möglicherweise verkannt. In einigen Ländern gibt es innovative und fortschrittliche Methoden zur detaillierten Schätzung der Bürokratiekosten und Einbeziehung dieser Schätzungen in den Regulierungsprozess in unterschiedlichem Maße.

Beurteilungen der langjährigen und politisch bedeutsamen Anstrengungen zum Bürokratieabbau werden grundlegend dadurch erschwert, dass es weder einen systematischen Nachweis über das tatsächliche Ausmaß der bürokratischen Belastungen noch eine Methode gibt, um diesen zu erbringen. Die Messung des Umfangs der bestehenden Verwaltungskosten kann ein wichtiger informationsbasierter Ansatz für die Entwicklung einer Politik zum Bürokratieabbau sein und als Grundlage für die Evaluierung politischer Initiativen dienen. Das Ausmaß der bestehenden Belastungen kann das Bewusstsein der Politiker für die Problematik schärfen und dazu beitragen, Initiativen und Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu entwickeln und langfristig zu unterstützen. Bundesweite Vereinfachungsinitiativen mit umfangreicher und engagierter Beteiligung der Länder wären ein wichtiger Faktor für den Erfolg und könnten dynamische Effekte erzeugen.

Die bundesweite Umsetzung von Vereinfachungsprojekten scheint durch die fehlenden Befugnisse auf Bundesebene eingeschränkt zu sein, Maßnahmen in jenen Politikbereichen zu beschließen und umzusetzen, in denen die Bürokratiekosten traditionell hoch sind – und die von einheitlicheren Strukturen, Anreizen und Verfahren profitieren würden. Die Frage, ob ein nationales Programm von oben oktroyiert werden oder regionalen und lokalen Initiativen gewisse Freiheiten eingeräumt werden sollten, ist im bundesdeutschen Kontext weitgehend nur theoretischer Natur, da die föderalen Strukturen und Traditionen zentralisierte Ansätze für Verwaltungs- und Regulierungsreformen ohnehin unterbinden. Deshalb besteht die Herausforderung darin, die Zusammenarbeit mit den Ländern zu verbessern und ihnen mehr Anreize zu bieten, damit sie sich zu einem kohärenten und konsistenten Ansatz beim Bürokratieabbau verpflichten.

Das Programm hat neue und transparentere Ansätze bei der öffentlichen Beteiligung und Unterrichtung nach sich gezogen. Mit der Anwendung der SKM-Methode kamen auch einige (für Deutschland) neuartige oder bislang wenig genutzte Ansätze zum Einsatz, um die Meinung der betroffenen Akteure direkt einzuholen und das Verfahren für die Öffentlichkeit transparent zu gestalten – u.a. durch Sachverständigenkreise mit der Wirtschaft (Expertenpanels), Telefoninterviews, persönliche Interviews, schriftliche Befragungen, Simulationen und Studien für die Nullmessung –, sowie öffentlich verfügbare Fortschrittsberichte. Hiermit wurde der Weg für einen integrativeren und transparenteren Ansatz zu Gunsten der Durchführung öffentlicher Konsultationen auch in anderen Bereichen geebnet.

Empfehlung 5.2 Es sollte geprüft werden, wie die neuen Ansätze zur Information von Unternehmen und Bürgern über das Programm zum Bürokratieabbau und zur Förderung ihrer Beteiligung an diesem Programm auch für andere Bereiche oder Sektoren, die eine hohe Regelungslast zu tragen haben, nutzbar sind.

Die Einrichtung des NKR und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt zur Überwachung der Umsetzung des Programms war eine wichtige institutionelle Neuerung. Vor allem die Gründung des Normenkontrollrats war für Deutschland mit seinen traditionellen institutionellen Strukturen ein völlig neuartiger Ansatz, und es ist dem NKR in relativ kurzer Zeit gelungen, sich im Regulierungsprozess als Akteur ein gewisses Ansehen zu verschaffen und ein Netzwerk informeller Kontakte mit den Ministerien einzurichten. Sowohl nach dem NKR-Gesetz als auch nach der GGO sind die Bundesministerien verpflichtet, im Rahmen der interministeriellen Abstimmung ihre Gesetzentwürfe vier Wochen vor Weiterleitung an das Kabinett dem NKR vorzulegen. Die Stellungnahme des NKR ist notwendig, damit ein Gesetzentwurf auf den Kabinettstisch kommen kann. Folgt die Bundesregierung der Meinung des NKR nicht, muss sie dies in einer schriftlichen Stellungnahme vor dem Parlament begründen. Der NKR ist mittlerweile ein fest etabliertes Beratungs- und Bewertungsgremium für Qualitätskontrollen und Methodikfragen.

Empfehlung 5.3 Es sollte geprüft werden, inwieweit sich die organisatorischen Rahmenbedingungen des Programms für den Bürokratieabbau (Zentralisierung von politischer/verwaltungstechnischer Unterstützung, unabhängige Aufsicht, Schaffung eines Netzwerks von Ansprechstellen in den Fachressorts) auch für andere Aspekte besserer Rechtsetzung, insbesondere die prospektive Folgenabschätzung, nutzen lassen.

Das Programm stößt in der derzeitigen Form dennoch in wichtigen Punkten an Grenzen und müsste weiterentwickelt werden. Zahlreiche Probleme müssen angegangen werden, wenn das Programm sein volles Potenzial entfalten soll. Das erste und größte Problem ist der eingeschränkte Umfang des Programms, das auf die Informationspflichten beschränkt ist, die aus Bundesrecht resultieren. Das zweite Problem sind die Schwachstellen bei der Zielstellung. In der jetzigen Phase wurden den einzelnen Ministerien noch keine Teilziele zugewiesen, da nur ein übergreifendes Gesamtziel für die Bundesregierung formuliert wurde, so dass dem Programm ein starker institutioneller Anreiz für die Zielerreichung fehlt. Sicherzustellen, dass die Gesamtbelastungen nicht außer Kontrolle geraten, ist auch kein Nettoziel im eigentlichen Sinne. Diese Themen werden weiter unten ausführlicher behandelt. Eine Evaluierung des Zwischenstands wäre sicher hilfreich, um die Weichen für weitere Entwicklungen zu stellen.

Empfehlung 5.4 Es ist wichtig, erst das Laufen zu lernen, bevor man ans Rennen denkt, und die Einführung des Programms zum Abbau der Verwaltungslasten war in Deutschland ein großer Schritt nach vorn. Inzwischen hat es sich aber bewährt und ist bereit für weitere Entwicklungen, welche dazu beitragen werden, den Impuls beizubehalten, in einem Stadium, in dem die tiefhängenden Früchte der ersten Phase wahrscheinlich bereits geerntet sind. Man sollte sich jetzt zur Fortführung und Ausdehnung des Programms verpflichten. Es sollte eine umfassende, unabhängige Evaluierung des Programms veranlasst werden, um genau herauszuarbeiten, an welchen Punkten und in welchem Umfang das Programm weiterentwickelt werden sollte. Dies sollte unter Mitwirkung des Bundestags und der interessierten Länder und unter Einbeziehung externer Interessenvertreter (namentlich der Privatwirtschaft) geschehen.

Der Umfang des Programms ist in Bezug auf die Informationspflichten definiert und lässt sonstige Befolgungskosten unberücksichtigt. Informationspflichten verursachen nur einen kleinen Teil der Verwaltungslasten für Unternehmen. Materielle Befolgungskosten, direkte Finanzierungskosten oder sogenannte Irritationskosten (d.h. Kosten, die ein Ärgernis für die Unternehmen darstellen, aber nicht unbedingt von der SKM-Methode erfasst werden) bleiben im aktuellen Ansatz unberücksichtigt. Europäische Länder mit länger etablierten Programmen zum Bürokratieabbau (wie das Vereinigte Königreich, Dänemark und die Niederlande) bemühen sich u.a. auf Grund des von Wirtschaftskreisen ausgeübten Drucks derzeit um eine Erweiterung ihrer Programmbasis, damit alle Befolgungskosten berücksichtigt werden können. Die Bertelsmann Stiftung hat hierfür eine Methode vorgeschlagen, das sogenannte „Regulierungskosten-Modell" (RKM), das auf dem bestehenden Standardkosten-Modell aufbaut.

Empfehlung 5.5 Der methodische Umfang des Programms sollte erweitert werden, damit materielle Befolgungskosten sowie sekundäre Befolgungseffekte (Irritationskosten) ebenfalls berücksichtigt werden können. Dafür sollten die Ansätze, die von anderen Ländern zu diesem Zweck entwickelt wurden, sowie die Vorschläge von unabhängigen Institutionen geprüft werden. Eine adäquate Quantifizierung der Kosten sollte sichergestellt werden.

Den einzelnen Ministerien sind keine Teilziele zugewiesen worden, und eine derartige Aufteilung ist auch kein ausdrückliches Nettoziel. Länder mit gut etablierten Programmen (Vereinigtes Königreich, Niederlande) haben neben dem übergreifenden Gesamtziel für ihre Ministerien jeweils individuelle Ziele zur Unterstützung des Gesamtziels formuliert. Hierdurch werden den Ministerien Anreize geboten, sich selbst stärker zu engagieren, da ihre Bemühungen individuell gemessen werden und nicht mehr länger in einen gemeinsamen Topf mit denen anderer Ministerien kommen können. Die aktuelle Zielsetzung wird auch dem Umstand nicht gerecht, dass ein Schwerpunkt des Programms auf der Bewertung von Lasten liegt, die durch neue Regelungen entstehen. Mit einer klaren Verpflichtung auf ein Nettoziel wäre sichergestellt, dass neue Regelungen kein Übermaß an Verwaltungslasten hervorbringen.

Empfehlung 5.6 Die aktuelle Zielstellung sollte genauer präzisiert werden. Darauf aufbauend sollte dann für jedes Ministerium ein Teilziel formuliert werden. Das sollte als Nettoziel bestätigt werden.

Der Umfang des Programms reicht zudem nicht aus, um die Verwaltungslasten zu berücksichtigen, die neben den Bundesministerien aus anderen Einrichtungen auf Bundesebene hervorgehen. Parlamentarische Änderungen von Bundesrecht sowie der Gesetze, die aus ihm hervorgehen, werden (erwartungsgemäß) im Rahmen des Programms nicht erfasst, und relevante Behörden im Geschäftsbereich der Bundesministerien werden ebenfalls nicht systematisch einbezogen, ebenso wenig wie die Regulierungsbehörden. Der Bundestag hat bereits beachtliches Interesse an dem eigenen Programm der Bundesregierung gezeigt, was erwarten lässt, dass er an einem weiteren Dialog interessiert ist.

Empfehlung 5.7 Es sollte geprüft werden, wie sich relevante Behörden und sonstige Stellen im Geschäftsbereich der Bundesministerien einbeziehen lassen, wobei ein proportionaler Ansatz angewandt werden sollte (Berücksichtigung nur der Stellen, die u.U. signifikante Lasten erzeugen). Mit dem Bundestag sollte ein Dialog darüber geführt werden, wie sich die Lasten, die sich aus der Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren ergeben, am besten messen lassen.

Nicht zuletzt werden im derzeitigen Rahmen des Programms nur die Lasten aus Bundesgesetzen, nicht jedoch die Lasten in sekundären Umsetzungsvorschriften erfasst, wodurch die Landesebene vollkommen außer Acht bleibt. Auf dieses Thema hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen (Kasten 5.2 weiter oben), in dem es hieß, dass die Bemühungen darauf ausgerichtet sein sollten, „sowohl den Bund als auch die Länder glaubwürdig in diese Bemühungen einzubeziehen“ und „die Herausforderung darin besteht, die Zusammenarbeit mit den Ländern zu verbessern und ihnen mehr Anreize zu bieten, damit sie sich zu … einer Strategie zum Bürokratieabbau bekennen“. Mit dem Programm werden die Belastungen für die Länder (und Kommunen), die ihnen aus der Umsetzung von Bundesrecht entstehen, nicht erfasst. Zwar werden bis zu 95% der Rechtsvorschriften, von denen die Wirtschaft betroffen ist, auf Bundesebene verabschiedet, doch erfolgt deren Umsetzung hauptsächlich auf Länder- oder Kommunalebene, woraus weitere materielle Verpflichtungen (nicht zwangsläufig in jedem Land in gleichem Maße) sowie Irritationskosten erwachsen. Diese sich immer weiter fortsetzenden, regulierungsbedingten Pflichten werden sich sehr wahrscheinlich auf die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Binnenmarkts und die internationale Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Es gibt ein gestiegenes Bewusstsein für die Notwendigkeit, über das Bundesrecht hinauszuschauen, wenn alle Belastungen für die Wirtschaft erfasst werden sollen. Bislang ist die Koordinierung zwischen der Bundes- und der Länderebene jedoch auf einige wenige Pilotprojekte beschränkt geblieben.

Empfehlung 5.8 Um erfolgreich zu sein, muss der Bürokratieabbau in Deutschland von allen Verwaltungsebenen unterstützt werden. Es sollte eine unabhängige Studie über den „Verlauf der Lastenentwicklung“ in Auftrag gegeben werden. Wo entstehen Lasten (und Irritationskosten) tatsächlich und wer ist für die einschlägigen Regelungen verantwortlich, aus denen sie hervorgehen? Die Ergebnisse dieser Studie sollten genutzt werden, um mit den interessierten Ländern einen Dialog über einen gemeinsamen Ansatz für den künftigen Lastenabbau zu führen. Ein solcher gemeinsamer Ansatz sollte die Bundesprogramme mit den Länderinitiativen verbinden und konkrete Themen der Zusammenarbeit (beispielsweise Datenbanken) ausformulieren.

Ein umfassenderes Programm wird eine angemessene institutionelle Unterstützung und angemessene Ressourcen benötigen. Wenn im Rahmen eines erweiterten Programms künftig auch Befolgungskosten berücksichtigt werden sollen, und wenn die Zusammenarbeit mit den Ländern ausgebaut und bezüglich der Zielvorgaben ein strikterer Ansatz verfolgt werden soll, wird es nötig sein, auch die institutionelle Unterstützung aufzustocken. So verfügt z.B. der NKR derzeit nur über sieben Mitarbeiter (die in Bezug auf die ihnen zugewiesenen Aufgaben bereits ausgelastet sind).

Empfehlung 5.9 Die Kapazitäten und Ressourcen der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und des NKR zur Unterstützung eines ausgebauten Programms sollten geprüft werden.

Bürokratieabbau für den Bürger und Senkung der Verwaltungskosten

Die Programme zur Entlastung der Bürger und der öffentlichen Verwaltung sind im Vergleich zu dem Programm zur Entlastung der Unternehmen nicht so gut entwickelt; sie bedürfen einer größeren Aufmerksamkeit. Es gibt die Verpflichtung, ein Programm zur Entlastung der Bürger zu entwickeln. Daran wird noch gearbeitet. Beteiligt sind u.a. auch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und der NKR, die für eine Anpassung der Methodik zuständig sind. Dem OECD-Prüfungsteam gegenüber wurden

Bedenken geäußert, dass eine Entlastung der Bürger lediglich zu einer Verschiebung der Lasten auf die Verwaltung führen könnte, sofern dafür kein sorgfältig ausgearbeitetes Konzept verwendet wird. Einige andere EU-Staaten befassen sich schon seit längerem mit der Entwicklung von Programmen zur Entlastung der Bürger (darunter Dänemark und die Niederlande). Ihre Erfahrungen und die von ihnen angewandte Methode wären im deutschen Kontext sicherlich interessant. In diesem Bereich müssen starke Verknüpfungen mit den E-Government-Initiativen hergestellt werden. Das Gleiche gilt für den Bürokratieabbau in den Verwaltungen, ein Bereich, in dem insbesondere Dänemark interessante Erfahrungen gesammelt hat.

Empfehlung 5.10 Deutschland sollte sich zur Entwicklung von Programmen verpflichten, die auf die Belastungen für die Bürger und innerhalb der Verwaltung ausgerichtet sind, und dies im Rahmen der Politik für bessere Rechtsetzung der Bundesregierung publik machen. Die Erfahrungen anderer Länder, die diesen Weg bereits beschritten haben, sollten genutzt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass diese Initiativen mit E-Government-Initiativen in geeigneter Weise gekoppelt werden.

Hintergrund

Hintergrundkommentare

Regelungsvereinfachung auf Bundesebene

Allgemeine Überprüfungen von Rechtsvorschriften

Es gilt der Grundsatz der Konzentration des Rechts. Das bedeutet, dass alle Rechtsvorschriften, die einen bestimmten Politikbereich oder Sektor abdecken (zumindest vom Grundsatz her), in einem einzigen Rechtsakt zusammengeführt werden sollten. Erfolgt formal keine Kodifizierung, werden allgemeine Rechtsvorschriften aus einem bestimmten Gebiet in einem einzigen Gesetz zusammengeführt, das dann die grundsätzlichen Regelungen für das gesamte Gebiet enthält. In seinem Zuständigkeitsbereich verfolgt jedes Ministerium den Bedarf an Rechtsetzungsaktionen autonom.

Vereinfachungsmaßnahmen können unterschiedliche Formen annehmen, angefangen von der Rechtsbereinigung bis hin zur Kodifizierung. Um den Bestand an gesetzlichen Regelungen in bestimmten Politikbereichen zu rationalisieren, hat man vor allem die letztere Methode angewandt, ist dabei allerdings auf z.T. unüberwindliche Schwierigkeiten gestoßen (ein Beispiel hierfür ist das gescheiterte Umweltgesetz). Insbesondere „jüngere“ Politikbereiche können Spielraum für eine Segmentierung von Gesetzestexten bieten, um Teile davon in einem neuen Gesetz zu konsolidieren. Dieses Verfahren wird jedoch selten angewendet, da Deutschland eine extensive Legislative hat.

Seit 2004 findet ein bedeutender „Frühjahrsputz“ statt. Die Bundesregierung hat elf Rechtsakte erlassen, mit denen insgesamt 1 040 Bundesgesetze, Verordnungen und sonstige Regelungen aufgehoben wurden, darunter auch Gesetze, die in der Zeit der Besatzung nach dem Zweiten Weltkrieg erlassen wurden und verschiedene Übergangsgesetze aus der Zeit der deutschen Wiedervereinigung. Im Frühjahr 2009 hat die Bundesregierung ein Vereinfachungsgesetz ausgearbeitet, mit dem 85 Gesetze und Verordnungen zur Umweltpolitik aufgehoben wurden. Obwohl die Bereinigungserfolge durch die Verabschiedung neuer Gesetze teilweise wieder aufgehoben wurden, wurde in der 16. Legislaturperiode der Bestand an Bundesgesetzen von 2 039 auf 1 728 und der Bestand an Verordnungen von 3 175 auf 2 659 verringert[2]. Im selben Zeitraum sank die Zahl geltender Einzelregelungen von 86 334 auf 83 044. Die Bundesregierung hat damit die umfassendste Reduzierung des

Bestandes an Bundesgesetzen seit 1968 erreicht[3]. Die Vereinfachungsmaßnahmen umfassen auch die Abschaffung von ungefähr 950 Rechtsbegriffen und -konzepten, die auf das deutsche Kaiserreich zurückgehen, sowie von Regelungen und Vorschriften, die älter sind als das Grundgesetz und in Bezug auf Sprache oder Inhalt veraltet sind.

Es gibt kein besonderes (Schnell-)Verfahren für die Vereinfachung von Rechtsvorschriften. Die Verabschiedung, Änderung und Aufhebung von Gesetzen erfolgt durch dasselbe parlamentarische Gesetzgebungsverfahren. Das Verfahren zur Verabschiedung von Gesetzen gilt umgekehrt genauso für ihre Abschaffung. Analog hierzu bleibt die Verteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den verschiedenen Institutionen (einschließlich der Abstimmung zwischen den Verwaltungsebenen) unverändert.

Die Rechtsvereinfachung betrifft auch Regelungen mit Ursprung in EU-Rechtsvorschriften, beispielsweise aus dem Landwirtschaftsbereich. Viele Vereinfachungsmaßnahmen wurden in der Zeit der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 auf den Weg gebracht und beziehen sich auf Betriebsprämien, Kontrollen der Einhaltung von Umweltauflagen und Prämien für Energiepflanzen.

Überprüfungs- und Befristungsklauseln für einzelne Rechtsvorschriften

Die Gemeinsame Geschäftsordnung verlangt einen Hinweis darauf, ob das Gesetz befristet werden kann[4]. Grundsätzlich sollen Gesetze dauerhafte Regelungen schaffen. Deshalb werden Klauseln, die Mechanismen für eine spätere Überprüfung oder Befristung von Gesetzen in ihrer Gesamtheit enthalten, nicht systematisch aufgenommen. Es gibt jedoch die Möglichkeit, diese hinzuzufügen, z.B. wenn ein neuer Ansatz erprobt werden soll oder wenn es wichtig ist zu überprüfen, wie sich die Regelung in der Praxis auswirkt. Das federführende Ministerium entscheidet, ob eine Evaluierungsklausel aufgenommen werden sollte. In der Regel gelten Befristungs- oder Überprüfungsklauseln nicht für ein Gesetz als Ganzes, sondern lediglich für bestimmte Elemente davon. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, sich auf wichtige Punkte zu konzentrieren und ein Übermaß an parlamentarischen Evaluierungen und Erweiterungen zu verhindern[5].

Initiative Bürokratieabbau

Die Abschaffung überflüssiger oder veralteter Regelungen erfolgt ebenfalls im Rahmen der Initiative Bürokratieabbau. Zu den Beispielen für Vereinfachungen in diesem Kontext zählen die Aufhebung sämtlicher Verwaltungsvorschriften, die bis zum 1. Oktober 2006 nicht in der Datenbank der Bundesverwaltungsvorschriften enthalten waren, sowie die Konsolidierung aller Rechtsvorschriften zur Abfallentsorgung und -lagerung sowie zur Deponieverwertung in einer einzigen Deponieverordnung.

Verringerung der Bürokratiekosten für Unternehmen auf Bundesebene

Frühere Maßnahmen

Der Bürokratieabbau war ein Schwerpunkt des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ von 1999. Auch im Programm der Koalitionsregierung von 2002 spielte der Bürokratieabbau eine herausragende Rolle, ebenso wie im Regierungsprogramm „Mut zur Veränderung – Die Agenda 2010“ von April 2003[6]. Weitere Initiativen wurden im „Masterplan Bürokratieabbau“ zur Förderung von Kleinunternehmen, Schaffung von Arbeitsplätzen, Stärkung der Zivilgesellschaft von Februar 2003 zusammengeführt. Zwar wurden darin weitreichende, ehrgeizige Ziele formuliert, doch wurden diese nicht quantitativ konkretisiert, und es fehlte vergleichsweise an Klarheit hinsichtlich des spezifischen Beitrags einzelner Unterstützungsprojekte. Federführend für den Plan war das Bundesministerium des Innern. Eine eigene Organisationseinheit im damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hatte speziell die Aufgabe, die Verwaltungslasten für Klein- und Mittelstandsunternehmen abzubauen[7].

Aktuelle Maßnahmen zur Senkung der Bürokratiekosten für Unternehmen

Im Jahr 2005 startete die Bundesregierung eine große neue Initiative. Die Senkung der Bürokratiekosten für Unternehmen, Bürger und die öffentliche Verwaltung wurde von der Bundesregierung damals zum Eckpfeiler ihres Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" erklärt. Die neue Stoßrichtung wurde durch die Schwerpunkte der Koalitionsvereinbarung von 2005 vorgegeben und durch einen entsprechenden Kabinettsbeschluss zur Einführung des Standardkosten-Modells (SKM) formalisiert. Mit dem SKM sollten die Verwaltungskosten bestimmt werden, die aus den im Bundesrecht verankerten Informationspflichten resultieren. Ziel ist es, die Verwaltungskosten mit Stand vom 30. September 2006 bis Ende 2011 um 25% zu senken. Dieses Ziel sollte zur Hälfte (12,5%) bis Ende 2009 erreicht sein. Dabei konzentriert man sich auf solche Kosten, die durch die Erfüllung der aus Bundesrecht resultierenden Informationspflichten entstehen.

Eine im September 2006 durchgeführte komplette Nullmessung der Kosten der aus Bundesrecht resultierenden Informationspflichten ergab Verwaltungskosten für Unternehmen in Höhe von ungefähr 47,6 Mrd. Euro jährlich. Da die bei der Berechnung berücksichtigten Gesetze auf nationales, europäisches und internationales Recht zurückgehen, wurden die Kosten in zwei Hauptkategorien unterteilt. Ungefähr 22,5 Mrd. Euro der Gesamtkosten gingen auf nationales Recht zurück, während 25,1 Mrd. Euro mit Informationspflichten aus EU- und Völkerrecht zusammenhingen. Die angestrebte Senkung um 25% bezieht sich grundsätzlich auf die zum Zeitpunkt der Nullmessung ermittelten Verwaltungskosten (d.h. die bestehenden Lasten). In der Praxis umfasst dieser Prozess auch die Ermittlung und Messung der durch neue Gesetzesvorhaben bedingten Kosten, was bedeutet, dass die Zielvorgabe eine Nettozielvorgabe ist.

Die Bedeutung, die dieser Maßnahme beigemessen wird, spiegelt sich in den institutionellen Entwicklungen wider, die mit ihr einhergingen. So wurde im Bundeskanzleramt eine eigene Geschäftsstelle Bürokratieabbau eingerichtet, und auch außerhalb der Regierung wurde mit dem Nationalen Normenkontrollrat ein unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium geschaffen. Beide Einrichtungen verkörpern innovative institutionelle Entwicklungen, die einen Gegensatz zur traditionellen institutionellen Struktur der Bundesregierung bilden.

Institutioneller Rahmen

Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und Fachressorts

Innerhalb der Bundesregierung ist das Bundeskanzleramt für die Überwachung und Koordinierung des Programms zuständig. Diese Aufgaben übernimmt die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt. Sie überwacht den Fortgang der Maßnahmen und verfolgt die bei der Verringerung der Verwaltungskosten erzielten Fortschritte. Politisch unterstützt wird die Geschäftsstelle in ihren Arbeiten von einem Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau. Der Ausschuss kommt je nach Bedarf sechs- bis achtmal im Jahr zusammen. Alle Ministerien sind im Ausschuss vertreten.

Wie in den meisten anderen europäischen Ländern liegt das eigentliche Verfahren weitgehend in den Händen der für die jeweilige Gesetzgebung zuständigen Bundesministerien. In jedem Ministerium wurden zwei bis drei Mitarbeiter mit dem Auftrag abgestellt, die notwendigen Schritte in die Wege zu leiten, um einen Beitrag zur Erreichung des Kostenabbauziels von 25% zu leisten (das nicht, wie in einigen EU-Ländern, zwischen den Ministerien aufgeteilt wurde). Unter den Fachressorts hat sich im Lauf der Zeit ein internes Koordinierungsnetzwerk herausgebildet („SKM-Netzwerk"). Die abgestellten Mitarbeiter widmen nicht unbedingt 100% ihrer Arbeitszeit diesem Programm, sind aber dennoch wichtige Akteure, um die Beziehungen zwischen den operativen Fachressorts, dem Koordinierungszentrum (der Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt), dem Statistischen Bundes-

amt und dem NKR aufrechtzuerhalten und zu pflegen. Sie leisten auch einen Beitrag zu den in jedem Ministerium intern organisierten Schulungen und Weiterbildungen zum Standardkosten-Modell. Die Kontaktpersonen der Geschäftsstelle Bürokratieabbau, des NKR und des SKM treffen sich regelmäßig alle zwei Monate, um über methodische Nachjustierungen und Vereinfachungsvorschläge zu beraten.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR)

Der NKR übt eine beratende Funktion aus und kontrolliert die Qualität der von den Fachressorts vorgenommenen Gesetzesfolgenabschätzungen. Im NKR werden Berichterstatter für die einzelnen Ministerien bestimmt. Jeder Berichterstatter bereitet eine Beschlussvorlage zu jedem neuen Gesetzesvorhaben, das in seinen Zuständigkeitsbereich fällt. Die Vorschläge werden dann im NKR-Plenum diskutiert und in einer amtlichen Stellungnahme des NKR zusammengefasst. Die Stellungnahme wird nicht nur dem federführenden Fachressort zugeleitet, sondern auch als Anhang dem Gesetzentwurf beigefügt, der zunächst dem Bundeskabinett vorgelegt und anschließend zusammen mit dem Kabinettsbeschluss dem Parlament übermittelt wird. Die NKR-Stellungnahmen sind demnach öffentlich zugänglich und wollen die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger und der Betroffenen auf die mit einem Gesetzesvorhaben verbundenen Bürokratiekosten lenken. In der Praxis ist die Schnittstelle zwischen den Bundesministerien und dem NKR enger und intensiver, als das in der GGO formal vorgeschriebene Verfahren vermuten lässt. Bundesbedienstete neigen dazu, den NKR in einem sehr frühen Stadium auf informeller Ebene in ihre Arbeiten einzubeziehen, um die erfassten Daten auszutauschen, Ideen für Kostensenkungen zu diskutieren sowie fachlichen und methodischen Rat einzuholen. Dank dieser engen Zusammenarbeit hat der NKR in seinen Stellungnahmen die Schätzungen der Ministerien meist bestätigt.

Andere Akteure

Zwei Referate im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie arbeiten an der Initiative Bürokratieabbau, von denen sich eines auch teilweise mit dem Programm zur Verringerung der Verwaltungskosten befasst. Das Statistische Bundesamt unterstützt das Programm, indem es die Nullmessung konsolidiert, eine Datenbank mit Vereinfachungsvorschlägen unterhält und bei der Weiterentwicklung der SKM-Methodik mitwirkt.

Abbildung 5.1 veranschaulicht das Zusammenwirken der am Bürokratieabbau beteiligten Ebenen innerhalb der Bundesregierung (und darüber hinaus).

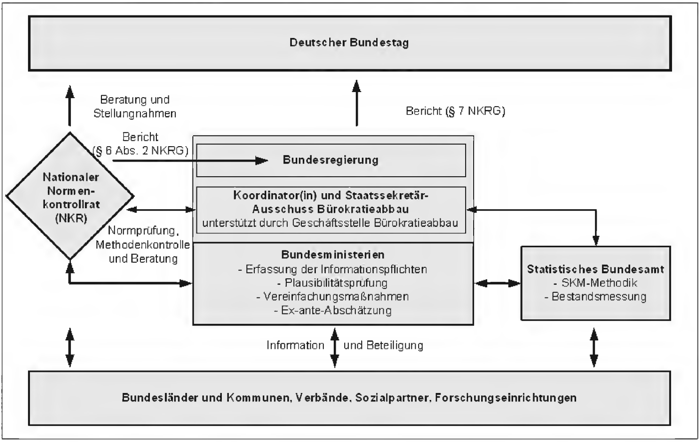
Methode und Verfahren

Begriffsbestimmung und Umfang der Bürokratiekosten

Das Programm deckt die aus Bundesgesetzen resultierenden Informationspflichten ab, was bedeutet, dass lediglich die auf Bundesebene verabschiedeten Gesetze berücksichtigt werden. Im Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NKR-Gesetz) werden Informationspflichten in Artikel 2 definiert als „auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln“. In der Praxis werden Informationspflichten in der Regel von der Regierung in Form einer allgemeinen abstrakten Regel auferlegt und setzen die Aufzeichnung oder Übermittlung von Daten in schriftlicher, elektronischer oder sonstiger Form voraus. Beispiele sind Anträge für Genehmigungen, Eintragungen in ein Verzeichnis oder die Bereitstellung gesetzlicher Auskünfte.

Das Programm betrifft hauptsächlich die Bundesministerien. Die zuständigen Stellen für Aufgaben der Selbstverwaltung (Träger des sozialen Sicherungssystems und Sozialversicherungsträger) setzen Bundesrecht um und sind in einigen Fällen auch für den Vollzug

Abbildung 5.1 **Verfahren für Bürokratieabbau in der Bundesregierung**



NKRG: Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.

Quelle: Deutsche Bundesregierung (2007), *Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen*, Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, Berlin.

von Bundesrecht in ihrem Verantwortungsbereich zuständig. Darüber hinaus stellen sie im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben der Selbstverwaltung ihre eigenen Satzungen, Verwaltungsvorschriften usw. auf. Die Bundesregierung stellt daher fest, dass es angemessen wäre, diese Stellen als unabhängige Partner an der Umsetzung des Programms der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ zu beteiligen, um eine ressortübergreifende und alle beteiligten Ebenen betreffende Verringerung der Verwaltungslasten zu erreichen. Von einem derartigen Zusammenwirken ist eine Erhöhung der Zahl der überprüften Informationspflichten und mithin größere Transparenz bei den resultierenden Kosten zu erwarten. Mittlerweile sind Arbeitsgruppen aus Vertretern der relevanten Sozialversicherungen, der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt, des NKR-Sekretariats, des Statistischen Bundesamts sowie aus Sachverständigen der zuständigen Bundesministerien damit beauftragt, für einzelne Bereiche Modellanalysen durchzuführen. In bestimmten Fällen nehmen darüber hinaus Vertreter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände teil.

Seit Mai 2009 findet auch eine Zusammenarbeit mit Organisationen der Handelskammern statt.

Nullmessung

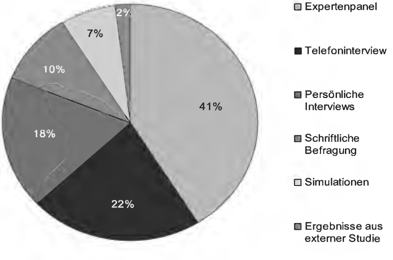
Seit dem Start des Programms im Jahr 2006 ist viel Zeit und Arbeit darauf verwendet worden, eine Nullmessung durchzuführen, die die Referenzgröße festlegt, anhand der die Zielvorgabe, also die angestrebte Kostensenkung, gemessen werden kann. Deutschland hat sich für eine Überprüfung des gesamten Bestands an Bundesgesetzen entschieden,

abweichend vom Ansatz der Europäischen Kommission, die sich nur auf ausgewählte Rechtsakte in festgelegten Bereichen konzentriert. In Deutschland ist der Stichtag für die SKM-Messung der 30. September 2006. Die Bundesministerien haben etwa 10 400 an diesem Stichtag geltende, aus dem Bundesrecht für Unternehmen resultierende Informationspflichten in das Bestandsverzeichnis aufgenommen. Einbezogen wurden dabei auch Gesetze, die von der Bundesregierung verabschiedet wurden, um EU-Recht und Völkerrecht umzusetzen. Die Berechnungen wurden im Dezember 2008 abgeschlossen und im zweiten Jahresbericht des Bundeskabinetts zum Programm 2008 veröffentlicht.

Im SKM-Verfahren wurde deutschen Besonderheiten Rechnung getragen, insbesondere Anpassungen der Begrifflichkeiten, wie beispielsweise die Definition des Begriffs „Wirtschaft" und eine Messsequenz auf der Grundlage eines vom Statistischen Bundesamt entwickelten Verfahrens. Des Weiteren erhebt Deutschland, im Gegensatz zu anderen Ländern, die das SKM anwenden, bei den Berechnungen keinen pauschalen Gemeinkostenaufschlag (Kosten für Miete, Telefon, Heizung, Strom usw.), der in anderen Ländern zwischen 25% und 30% der gemessenen Gesamtkosten ausmacht. Eine weitere Abweichung von der internationalen Praxis ist, dass Abschreibungen für notwendige Investitionen berücksichtigt werden. In die Berechnung der Arbeitskosten fließen Sozialbeiträge und sonstige indirekte Arbeitskosten ein. Zur Berechnung der Stundenkosten stützt sich das Statistische Bundesamt auf amtliche Tabellen, die auf bestimmte Branchen und Ausbildungsniveaus zugeschnitten sind. Zusätzliche indirekte Kosten wie Porto, Gebühren usw. werden explizit gesondert aufgeführt.

Für die Datenerhebung wurden verschiedenste Instrumente und Kanäle genutzt, einschließlich Expertenpanels, Telefoninterviews, persönliche Interviews, schriftliche Befragungen, Simulationen und Ergebnisse aus externen Studien (Abb. 5.2).

Abbildung 5.2 **Erhebungsarten im bisherigen Messprozess**



Quelle: Deutsche Bundesregierung (2007), *Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen*. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, Berlin, S. 19.

Das Statistische Bundesamt forderte Unternehmen auf eigene Initiative und mit Unterstützung von Wirtschaftsverbänden auf, auf freiwilliger Basis die Zeit anzugeben, die sie für die Erfüllung der Informationspflichten benötigen. Zusätzliche Informationen zur Bestimmung der Verwaltungskosten erhielt es durch Expertengremien und -gespräche. Gemeinsam mit den Sachverständigen führte das Statistische Bundesamt weitere Studien zur Bestimmung der Verwaltungskosten durch.

Umsetzung und die Rolle des NKR

Aufgabe der Fachressorts ist es u.a., Vereinfachungsmaßnahmen zu entwerfen und dafür die Messungen aus dem Jahr 2006 als Ausgangspunkt zu verwenden. Die Bundesregierung änderte die Gemeinsame Geschäftsordnung im Jahr 2006 entsprechend. Da es sich hier um eine neue Zuständigkeit handelte, die besondere Fähigkeiten voraussetzt, wurde zur Unterstützung ein entsprechender Leitfaden erarbeitet. Das SKM-Verfahren und die SKM-Methode werden in einem online (auch in englischer Sprache) verfügbaren Handbuch ausführlich dargestellt. Zusatzinformationen für Ministerien, wie die Richtlinien für die Ex-ante-Schätzung der Bürokratiekosten, sind ebenfalls online verfügbar.

Mögliche Vereinfachungsmaßnahmen sind beispielsweise:

- Vereinfachung des Rechts (z.B. durch Aufhebung von Informationspflichten, Verringerung der Zahl der betroffenen Unternehmen oder Verringerung der Häufigkeit der Informationsübermittlung);
- Vereinfachung von Verwaltungsverfahren (z.B. Vermeidung der Dopplung von Evaluierungen oder Vereinfachung von Formularen);
- E-Government (insbesondere durch elektronische Übermittlung von Informationen); und
- Verbesserung der Kommunikation (insbesondere durch die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen staatlicher Stellen bei der Einführung neuer Regelungen).

Auch neue Regelungen fallen unter das Verfahren, nach dem die Bundesministerien die mit einem neuen Gesetzesvorhaben verbundenen Lasten unter Anwendung der SKM-Methode ermitteln und beziffern müssen[8]. Das Statistische Bundesamt unterstützt die Ministerien bei der Messung. Im Vorblatt zu einem Gesetzentwurf muss das federführende Ministerium angeben, welche Informationspflichten es aufzuheben, zu verändern oder einzuführen gedenkt. Dafür ist das SKM zu verwenden. Sowohl nach dem NKR-Gesetz als auch nach der GGO sind die Bundesministerien verpflichtet, im Rahmen der interministeriellen Abstimmung ihre Gesetzentwürfe vier Wochen vor Weiterleitung an das Kabinett dem NKR vorzulegen. Alle Gesetzesvorhaben, die dem NKR vorgelegt werden, werden in einer vom NKR unterhaltenen Datenbank erfasst. Seit dem 1. Dezember 2006 haben die Bundesministerien insgesamt 1 089 Entwürfe für Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften vorgelegt, von denen etwa die Hälfte Informationspflichten für Unternehmen vorsah. Der NKR hat zu 996 Entwürfen Stellung bezogen[9]. Mit anderen Worten wurden 2 296 Informationspflichten für Privatunternehmen geprüft. Davon wurden 1 339 Informationspflichten neu eingeführt, 629 geändert und 328 aufgehoben.

Der NKR bewertet Gesetzentwürfe anhand von Kriterien, denen folgende Fragestellungen zu Grunde liegen:

- Hat das zuständige Bundesministerium die erwarteten Bürokratiekosten unter Anwendung des SKM nachvollziehbar quantifiziert?
- Hat das zuständige Bundesministerium in hinreichendem Maße nach Alternativen gesucht, aus denen möglicherweise weniger Bürokratiekosten resultieren?
- Hat das zuständige Bundesministerium unter Berücksichtigung des beabsichtigten Regelungsziels die am wenigsten belastende Alternative ausgewählt?

Datenbank und Statistisches Bundesamt

Das Statistische Bundesamt betreibt eine Datenbank für alle Informationspflichten. Für Mitte 2009 war die Lancierung einer neuen SKM-Internet-Datenbank (*www.destatis.de/webskm*) geplant. Über die neue Plattform hat jeder ohne vorherige Anmeldung Online-Zugriff auf Daten zu den Informationspflichten und den vorgeschlagenen Vereinfachungs-

maßnahmen. In der Datenbank kommt ein ausgefeiltes Such- und Filtersystem zum Einsatz. Diesbezüglich steht ein interministerieller Beschluss jedoch noch aus. Die Datenbank erlaubt es interessierten Wirtschaftsverbänden, dem Statistischen Bundesamt zusätzliche Informationen zu übermitteln, wie fehlende Zahlenangaben für individuelle Informationspflichten oder vorgeschlagene Vereinfachungsoptionen.

Öffentliche Konsultation und Kommunikation

Das Programm baut auf der aktiven und stetigen Mitwirkung von Interessengruppen (Wirtschaftsverbände, Sozialpartner und Wirtschaftsforschungsinstitute) auf, sowohl hinsichtlich der Ermittlung und Kostenanalyse von Informationspflichten, die aus geltendem Recht resultieren, als auch hinsichtlich der Entwicklung von Vereinfachungsmöglichkeiten. Den betroffenen Akteuren werden die von den Bundesministerien im Rahmen der GFA geschätzten Bürokratiekostenmessungen vor Fertigstellung der Kostenberechnungen zur Verfügung gestellt. So erhalten sie die Möglichkeit, die zuständigen Bundesministerien gegebenenfalls über abweichende Erfahrungen oder Schätzungen zu informieren. Auf Transparenz und die frühzeitige Einbeziehung von Interessengruppen wird deshalb so viel Wert gelegt, weil man hofft, auf diese Weise lediglich die „wirklichen" Lasten zu erfassen, da einige staatliche Vorschriften für die Erhebung und Bereitstellung von Daten ein nützlicher und fester Bestandteil von Wirtschaftsprozessen sind. Die Datenbank des Statistischen Bundesamts (siehe oben) ist ebenfalls ein Instrument, mit dem die aktive Beteiligung der Betroffenen sichergestellt wird.

Sowohl die Bundesregierung als auch der NKR sind gesetzlich verpflichtet, jährlich über das Programm Bericht zu erstatten (die Kosten und die erreichten Kostensenkungen). Diese Berichte sind ein wichtiges Instrument, um ergebnisorientiertes Arbeiten zu fördern. Der erste Regierungsbericht wurde dem Parlament und der Öffentlichkeit im Oktober 2007 vorgestellt. Ein Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau wurde dem Bundeskabinett im April 2008 vorgelegt. Der Bericht von 2008 wurde vom Kabinett am 10. Dezember 2008 angenommen. Der zweite Bericht des Staatssekretärsausschusses wurde im Juni 2009 veröffentlicht. Alle Berichte sind auf der zentralen Website der Bundesregierung zum Thema Bürokratieabbau online verfügbar. Der NKR veröffentlicht ebenfalls einen Jahresbericht, der auf der NKR-Website in deutscher und englischer Sprache verfügbar ist[10].

Verhältnis des Bundesprogramms zu nachgeordneten Verwaltungsebenen

Im Mittelpunkt der Bundesinitiative steht das Bundesrecht. Auf Grund des föderalen Staatsaufbaus in Deutschland werden alle gemeinsamen Initiativen mit den Ländern auf optionaler, freiwilliger Basis ergriffen, unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilungen. Gleichzeitig gibt es ein gestiegenes Bewusstsein für die Notwendigkeit, über das Bundesrecht hinauszuschauen, wenn mit dem Gesamtprogramm alle Belastungen für die Wirtschaft erfasst werden sollen. Zwar werden bis zu 95% der Rechtsvorschriften, von denen die Wirtschaft betroffen ist, auf Bundesebene verabschiedet, doch erfolgt deren Umsetzung hauptsächlich auf Länder- oder Kommunalebene. So wird Bundesrecht z.B. in der Regel von den Ländern umgesetzt, die dafür ihre eigenen Umsetzungsvorschriften erlassen. Die Länder können die Ausführung entsprechend an die Landkreise und Kommunen delegieren. Der NKR spielt bei der Abstimmung und Unterstützung von Initiativen zum globalen Bürokratieabbau zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen eine wichtige Rolle. Er ist fester Bestandteil gemeinsamer Pilotprojekte der Bundesregierung und der Länder zu Gesetzen betreffend Elterngeld, Wohngeld und Studentendarlehen (Kasten 5.3).

Kasten 5.3 **Koordinierte Messung von Verwaltungskosten in Deutschland**

Zwei gemeinsame Projekte, an denen jeweils drei bzw. vier Länder und ausgewählte Kommunen (Kreise und Gemeinden) beteiligt waren, wurden im Frühjahr 2009 unter Beteiligung der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und des Nationalen Normenkontrollrats gestartet. Ziel war die Untersuchung des Vereinfachungs- und Optimierungspotenzials bei der Umsetzung von Verwaltungsvorschriften. Dabei wurden die Rechtsgebiete Elterngeld und Wohngeld untersucht (Projekt „Einfacher zum Wohngeld und Elterngeld").

Die Gemeinden bringen dabei ihre Erfahrungen ein, einschließlich der im Hinblick auf die Umsetzung zu bewältigenden Herausforderungen. Der Bund unterstützt die Projekte, indem er Übersichten über die einschlägigen bundesrechtlichen Informationspflichten erstellt und entsprechende Bewertungen vornimmt. Die SKM-Methode wird angewendet, um die Umsetzung in den Regelungsbereichen Wohngeld und Elterngeld zu bewerten. Gegebenenfalls können die relevanten aus dem Bundesrecht resultierenden Informationspflichten geändert werden. Die Ergebnisse des Projekts wurden im September 2009 veröffentlicht.

Ein drittes Projekt befindet sich in der Pilotphase. Es betrifft Studentendarlehen (Einfacher zum Studierenden-BAföG) und wurde unter Mitwirkung von sieben Bundesländern, 14 Studentenwerken, dem Bundeskanzleramt und dem NKR gestaltet.

Diese Projekte sollen als Ausgangspunkt für eine engere Zusammenarbeit und Integration betrachtet werden. Dieses Projekt ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam. Es werden dadurch nicht nur bestehende Koordinierungsmechanismen zwischen den Regierungsebenen auf die Probe gestellt, sondern es trägt auch dazu bei festzustellen, welche Kosten auf welcher Ebene und durch welche Behörde verursacht werden.

Die Bundesregierung hat die Länder ferner aufgefordert, zielgerichtet Vorschläge zum Bürokratieabbau vorzulegen. Vorschläge der Länder, Landeswirtschaftsverbände und Landesverwaltungen zur Reduzierung des hohen bürokratischen Aufwands wurden auf ihre Durchführbarkeit untersucht und konnten zumindest in einigen Fällen umgesetzt werden. Insgesamt konnte in einem ersten Schritt von den in der zweiten Ausschreibungsrunde auf regionaler Ebene vorgelegten Vorschlägen zum Abbau von Bürokratie und zur Deregulierung jeder dritte (48 von 138) bereits umgesetzt werden. Infolge eines Regierungswechsels änderte sich das System, und alle übrigen Vorschläge wurden aufgenommen. Durch drei Sondergesetze wurden 58 weitere Maßnahmen umgesetzt (Kasten 5.4).

Die Bundesregierung hat die kommunalen Spitzenverbände an der Umsetzung des Regierungsprogramms beteiligt. Diese Beteiligung erfolgte im Rahmen der Zusammenarbeit der Bundesregierung mit wichtigen Industrie- und Wirtschaftsverbänden sowie durch die Zusammenarbeit ihrer Bundesverbände mit der Bundesregierung und den Ländern in Fragen des Bürokratieabbaus.

Die Kommunen und Länder arbeiten im Bereich bessere Rechtsetzung zusammen. Dies geschieht zum einen dadurch, dass die Erfahrungen der Kommunen als Vollzugsbehörden im Rahmen von Länderprojekten zum Bürokratieabbau genutzt und den daraus resultierenden Vorschlägen der Kommunen von den beteiligten Parteien die ihnen gebührende Aufmerksamkeit gewidmet wird. Das Standardkosten-Modell bleibt dabei die bevorzugte Methode.

Was bisher erreicht wurde

Im Zwischenbericht 2009 der Bundesregierung werden 357 bereits realisierte oder geplante Maßnahmen zur Senkung der Bürokratiekosten für Unternehmen aufgeführt, was einer Gesamtkostensenkung von 7,2 Mrd. Euro entspricht. Davon wurden 6,8 Mrd. Euro durch einen Kabinettsbeschluss bereits bestätigt oder im Wege von Verordnungen (untergesetzliche Verfahrensänderungen) in Kraft gesetzt. Würden alle Maßnahmen planmäßig in Kraft treten, ließen sich bis Ende 2009 15% (d.h. über die Hälfte des Gesamtziels von 25%) erreichen. Damit wäre das in der Koalitionsvereinbarung von 2005 gesteckte Zwischenziel erfüllt (Tabelle 5.1)[11]. Nach Einschätzung des NKR konnten durch neue Regelungen Kostensenkungen im Umfang von 4,46 Mrd. Euro erzielt werden. Gleichzeitig gehen Schätzungen davon aus, dass neue Regelungen einen Anstieg der Bürokratiekosten um 1,2 Mrd. Euro nach sich gezogen haben. Die Nettoeinsparungen durch neue Regelungen belaufen sich daher Schätzungen zufolge auf 3,3 Mrd. Euro[12].

Tabelle 5.1 **Verringerung der Lasten aus Informationspflichten in Deutschland – Überblick**

Bürokratiekosten der Wirtschaft (zum Stichtag 30. September 2006)		Gesamt	Nationales Recht (D)	Durch EU- und int. Recht veranlasstes nationales Recht	EU- und internationales Recht (I)
Erfasste Informationspflichten	Anzahl	10 407	5 804	1 961	2 642
Gemessene Informationspflichten	Anzahl	9 234	5 804	1 961	1 469
Gesamtbelastung	In Tsd. Euro	47 614 422	22 502 068		25 112 354

Vereinfachungsmaßnahmen		Gesamt	Aufteilung der Entlastung auf		
			Nationales Recht (D)		EU- und internationales Recht (I)
Maßnahmen	Anzahl	338			
– davon quantifiziert	Anzahl	167			
Entlastung für die Wirtschaft	In Tsd. Euro	7 110 385	6 618 365		492 020
– davon bereits beschlossen	In Tsd. Euro	6 577 793	6 168 068		409 724
– davon geplant	In Tsd. Euro	452 592	370 296		82 296
– sonstige	In Tsd. Euro	80 000	80 000		
Anderweitige Entlastungen (Verwaltung)	In Tsd. Euro	352 907			

Abbaubilanz für die Wirtschaft		Gesamt	Nationales Recht		EU- und internationales Recht
Bürokratiekosten zum Stichtag 30. September 2006		47 614 422	22 502 068		25 112 354
Vereinfachungsmaßnahmen	Gesamt	14,9%	29,4%		2,0%
	– davon bereits beschlossen	13,8%	27,4%		1,6%

Stand: 10. Dezember 2008.

Quelle: Bundeskanzleramt, *Zweiter Jahresbericht über die Anwendung des Standardkosten-Modells und den Stand des Bürokratieabbaus,* April 2009, Anhang 3.

Kasten 5.4 **Beispiele für Vereinfachungsmaßnahmen für Unternehmen**

Zu den Vereinfachungsmaßnahmen der Bundesregierung im Rahmen des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" gehören auch Initiativen zur Online-Registrierung. So wurde beispielsweise ein vollautomatisiertes Verfahren für die Anmeldung zur Sozialversicherung und die Beitragszahlung geschaffen, mit dem die Benachrichtigung der Arbeitgeber in Papierform für die Meldezeiträume 2006 und 2009 abgeschafft wurde. Das hat in mehreren Sektoren zusammengenommen zu einer Entlastung für die Wirtschaft in Höhe von mehr als 1,4 Mrd. Euro geführt. Darüber hinaus konnten durch die Abschaffung von Lohnabrechnungen und Steuererklärungen in Papierform mit Einführung des Programms ELSTER-Lohn II, mit dem der elektronische Zugang zu relevanten Steuerinformationen möglich ist, Bürokratiekosten für Unternehmen in verschiedenen Sektoren um 262 Mio. Euro gesenkt werden. Weitere geplante Initiativen sind u.a. das ELENA-Projekt (siehe oben) sowie die Möglichkeit für Arbeitgeber, Anträge auf Kostenrückerstattung an die Krankenkassen in elektronischer Form zu stellen, so dass der Antrag automatisch bearbeitet werden kann. Schätzungen zufolge lassen sich die Kosten für die Benachrichtigung und Antragsbearbeitung dadurch um 37 Mio. Euro jährlich senken. Durch die schrittweise Einführung elektronischer Gesundheitskarten und elektronischer Rezepte für Anästhetika ließen sich die Bürokratiekosten um mindestens 16 Mio. Euro verringern.

Im Hinblick auf aufgehobene oder ausgelaufene Regelungen konnte durch die Zweite Verordnung zur Änderung fahrpersonalrechtlicher Vorschriften, die Anfang 2008 in Kraft trat, eine Kostensenkung von schätzungsweise 36,5 Mio. Euro jährlich erzielt werden, insbesondere für Handwerks- und Handelsunternehmen. Mit der Verordnung wurden die Auflagen für Lenk- und Ruhezeiten für bestimmte Fahrzeuge zwischen 2,8 t und 3,5 t aufgehoben. Durch die Abschaffung der Anmeldepflicht in Krankenhäusern und Pflegeheimen sind sämtliche Einrichtungen von der Pflicht befreit worden, gesonderte Einweisungskarteien zu führen. Künftig wird die einweisende Stelle die Möglichkeit haben, Kundenreservierungsdaten bereits in elektronischer Form auf dem Einweisungsformular zu dokumentieren. Die Entlastung für die betroffenen Einrichtungen beläuft sich schätzungsweise auf 119,1 Mio. Euro. Die Abschaffung der Verpflichtung für Arbeitgeber, bei der jährlichen Meldung ihrer Daten auch Unfallversicherungsdaten bereitzustellen, ist ab 1. Januar 2012 geplant. Damit dürften die Bürokratiekosten für Unternehmen in jedem Sektor um 56 Mio. Euro gesenkt werden.

Im Bilanzrecht wurde ein Grenzwert für die Einteilung eines Unternehmens in die Kategorien „klein", „mittel" und „groß" festgelegt. Infolgedessen fällt nun eine größere Anzahl von Unternehmen in die Kategorie kleiner oder mittlerer Betriebe und unterliegt mithin weniger strengen Rechnungslegungsvorschriften (Prüfungspflicht, Offenlegung der Bilanzen, Zusatzinformationen). Zusätzlich werden fast 500 000 Geschäftsbetriebe von der Buchführungspflicht befreit. Diese Maßnahmen werden die Belastung der Privatwirtschaft um 2,5 Mrd. Euro jährlich verringern.

Sonstige Vereinfachungsmaßnahmen für Unternehmen

Deutschland hat seine Investitionspraxis zur Erleichterung von Firmenneugründungen fortgesetzt, um seine Wirtschaft anzukurbeln. Seit 2006 gibt es die Datenbank *Startothek* (*www.startothek.de*), die für Unternehmer und Berater Informationen zu relevanten Bestimmungen des Bundes- und Landesrechts sowie sekundärrechtliche Vorschriften bereitstellt, von denen die Wirtschaft, insbesondere Klein- und Mittelstandsunternehmen betroffen sind. Im Rahmen der Politik zur Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen wurde auf Bundesebene eine Reihe wichtiger Vereinfachungsmaßnahmen ergriffen (Kasten 5.5). Behörden auf nachgeordneten Verwaltungsebenen, vor allem die Kommunen, sind weitgehend für die Ausstellung von Lizenzen und Genehmigungen in verschiedenen

Bereichen zuständig, und die Vereinfachungsmaßnahmen greifen auch auf dieser Ebene. Bedeutende Vereinfachungen sind auf kommunaler Ebene durch die Einführung elektronischer Genehmigungs- und Anmeldeverfahren (Modellprojekte) beispielsweise im Bereich der Gewerbeanmeldung erzielt worden.

Kasten 5.5 **Förderung des Unternehmergeists durch Vereinfachung: die deutschen Mittelstandsentlastungsgesetze**

2005 hat sich die Bundesregierung geeinigt, Unternehmen von wachstumshemmender übermäßiger Regulierung zu befreien, kleine und mittelständische Unternehmen zu fördern und Existenzgründer zu unterstützen. Parallel zu den Maßnahmen zur Senkung der damit verbundenen Bürokratiekosten hat die Bundesregierung drei Rechtsakte zum Abbau bürokratischer Hemmnisse für kleine und mittelständische Unternehmen verabschiedet (Mittelstandsentlastungsgesetze).

Das Erste Mittelstandsentlastungsgesetz (MEG I) trat 2006 in Kraft und sah 16 Maßnahmen zum Abbau von bürokratischen Hemmnissen in der mittelständischen Wirtschaft im Bereich der Statistik und der Buchführung vor. Die dadurch insgesamt erzielten Einsparungen beliefen sich auf etwa 970 Mio. Euro.

Das Zweite Mittelstandsentlastungsgesetz (MEG II) wurde 2007 verabschiedet und sah 16 Maßnahmen zum Abbau von bürokratischen Hemmnissen in den Bereichen Statistik, Buchführung sowie dem Sozialversicherungs-, Gewerbe-, Preis- sowie Straßenverkehrsrecht vor allem für Klein- und Mittelstandsunternehmen sowie Existenzgründer vor. Konkret enthielt der Gesetzentwurf Entlastungen im Bereich der Statistikpflichten, der Buchführungspflicht, der Sozialversicherung, des Gewerberechts, des Preisrechts und des Straßenverkehrsrechts. Gleichzeitig wurden regionale Wirtschaftsstrukturen gefördert. Mit diesem Gesetz wurde eine weitere Kostenentlastung der Wirtschaft um zusätzliche 203 Mio. Euro erreicht.

Das Dritte Mittelstandsentlastungsgesetz (MEG III) wurde 2009 verabschiedet. Es sieht weitere 23 Maßnahmen zum Abbau bürokratischer Hemmnisse vor, die sich mit etwa 100 Mio. Euro beziffern lassen. Kernstück des Gesetzentwurfes sind die Vereinfachung der Handwerks- und Gewerbezählung und ein ganzes Bündel gewerberechtlicher Erleichterungen.

Die Länder leisten ebenfalls einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung durch die Entwicklung eines bundesweiten Netzwerks von Existenzgründeragenturen (sogenannte „Starter Center"), die Unternehmensgründern Beratungsleistungen und praktische Hilfestellung anbieten. Ferner haben die Länder die Ausbildung für Studienabgänger ebenso wie die Einrichtung von Gründerzentren an weiterführenden Bildungseinrichtungen gefördert. Gewerbeanmeldungen dauern in Deutschland mittlerweile nur wenige Stunden und höchstens einen Tag. Unternehmer, die eine GmbH gründen wollen, sollten sich jedoch auf ein Anmeldeverfahren von durchschnittlich vier bis fünf Tagen einstellen[13]. Auch Personaleinstellungen für Unternehmen sind erleichtert worden[14].

Verringerung der Bürokratiekosten für den Bürger auf Bundesebene

Die Bundesregierung hat sich auch zum Abbau von Verwaltungslasten verpflichtet, die durch Informationspflichten für alle Bürger entstehen. Verglichen mit der Auswertung des Wirtschaftssektors ist das Programm zur Messung und zum Abbau von Verwaltungslasten für die Bürger weniger weit entwickelt und noch in Arbeit. Auf Grund der Besonderheit dieser Zielgruppe muss das SKM in veränderter Form angewendet werden (z.B. durch Quantifizierung der Lasten in Zeit- statt Geldeinheiten). Die Bundesregierung hat die Methode gemeinsam mit dem NKR entwickelt. Die prospektive Folgenabschätzung der Informationspflichten für die Bürger hat mit der Ausarbeitung von Grundsatzpapieren am 1. Januar 2009 begonnen. Die Leitlinien für die Ex-ante-Folgenabschätzung von Bürokratiekosten wurden entsprechend überarbeitet.

Im Rahmen der Ex-ante-Folgenabschätzung analysieren die zuständigen Ministerien auch die grundlegenden Informationspflichten, auf denen das aktuelle Projekt beruht. Sie entscheiden, ob eine Messung des Verwaltungsaufwands mit Hilfe des SKM angebracht wäre. In eigenem Ermessen entscheiden sie einzelfallbezogen auch, ob die Folgen für einzelne Personengruppen (Entlastung oder zusätzliche Belastung) ebenfalls ermittelt und gründlich analysiert werden sollten. Sie können außerdem verlangen, dass Informationspflichten in Verbindung mit bestimmten Umständen oder Lebensbereichen unabhängig von einer Ex-ante-Folgenabschätzung analysiert werden. Das Hauptziel bleibt jedoch eine vollständige Nullmessung.

Verringerung der Bürokratiekosten für die Verwaltung auf Bundesebene

Ein weiteres Ziel des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ ist es, die Verwaltungskosten für die Bundesverwaltung erheblich zu senken. Dabei geht es vor allem um eine Entlastung bei den obligatorischen Informationspflichten sowie um die Vermeidung der Schaffung neuer Informationspflichten.

Doch anders als in der Wirtschaft ist die Verarbeitung von Informationen häufig eine Kernaufgabe öffentlicher Verwaltungen. Die Methoden, die auf Unternehmen und Bürger angewendet werden, lassen sich nicht direkt auf die Messung von Kosten für die öffentliche Verwaltung übertragen. Eine Reihe von Ministerien hat bereits Pilotprojekte gestartet, um den analytischen und methodischen Ansatz auf die eigenen Besonderheiten zuzuschneiden und besser zu justieren. So geht man beispielsweise davon aus, dass das SKM nützlich ist, um den Erfolg von Vereinfachungsmaßnahmen zu bestimmen oder um besonders belastende Verwaltungsaufgaben zu ermitteln. Das Bundeskanzleramt hat die Absicht, eine Methode zu entwickeln, die sich nach Evaluierung der Tests gleichermaßen auf alle Bundesministerien anwenden lässt.

Die kritische Überprüfung von Aufgaben und die laufende Verbesserung betrieblicher Verfahren sind weitere Methoden, die innerhalb der öffentlichen Verwaltung zur Anwendung kommen. Die zur Verringerung der Verwaltungslasten für die Wirtschaft und/oder die Bürger eingeführten Maßnahmen entlasten auch die öffentliche Verwaltung. Die Nutzung von E-Government und die elektronische Datenübertragung beschleunigen die Datenverarbeitung und lassen eine Standardisierung zu. In dieser Hinsicht hat das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ einschließlich des Programms E-Government 2.0 dazu beigetragen, Verwaltungsverfahren zu straffen und zu rationalisieren. Das Bundesverteidigungsministerium wendet das SKM an, um den Erfolg von eigenen Kostensenkungsmaßnahmen zu überwachen. Das Ziel eines hauseigenen Programms ist es, unnötige Bürokratie in erkennbaren, logischen und nachvollziehbaren Schritten abzubauen.

Anmerkungen

1. Programme zur Verringerung der Verwaltungslasten können die Überprüfung und Vereinfachung ganzer Regulierungsrahmen oder -gesetze beinhalten, so dass es zu gewissen Überschneidungen mit Maßnahmen kommen kann, die Vereinfachungen über Konsolidierungen zu erreichen suchen. Außerdem sind Überschneidungen mit dem Inhalt des vorangegangen Kapitels über die Entwicklung neuer Rechtsvorschriften möglich, da Programme zur Verringerung der Verwaltungslasten häufig so umgesetzt werden, dass den Effekten neuer Regelungen bei der Erreichung der angestrebten Verringerungen Rechnung getragen wird.
2. Stand: 6. März 2009.

3. Vgl. Bundesministerium der Justiz, Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Bericht zum Stand der Rechtsbereinigung, Berlin, 26. März 2009.
   - Vgl. *www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NRCC/DE/Publikationen/publikationen.html* (letzter Zugriff 30. April 2009).
   - § 45 GGO. Vgl. *www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Homepage/home.html* (letzter Zugriff 25. Mai 2009)
   - Vgl. *Nationales Reformprogramm Deutschland* 2005-2008. Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007.
4. Art. 43 (1), Nr. 6.
5. Befristungs- und Prüfklauseln wurden beispielsweise in das „Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“ von Dezember 2008 aufgenommen. Das Gesetz überträgt dem Bundeskriminalamt (BKA) die Aufgabe, die Gefahren des internationalen Terrorismus abzuwehren und gewährt dem BKA die notwendigen Befugnisse zur Erfüllung dieser Aufgabe. Zusätzlich zu den üblichen Polizeibefugnissen kann das BKA verdeckte Eingriffe in informationstechnische Systeme durchführen (auch „Online-Durchsuchung“ genannt). Es ist vorgesehen, relevante Abschnitte des Gesetzes „nach fünf Jahren durch einen unabhängigen Wissenschaftler“ evaluieren zu lassen. Diese Evaluierungsklausel wurde eingefügt, weil es bisher noch keine Regulierungsbeispiele für den Einsatz der betreffenden Instrumente bzw. keinen Präzedenzfall im Bundesrecht gab und es somit an Erfahrung/empirischen Daten mangelt. Angesichts des Ausmaßes, in dem in die Grundrechte eingegriffen wird, soll verhindert werden, dass die Instrumente unverhältnismäßig in die Freiheitsrechte der Bürger eingreifen. Ferner ist eine Evaluierung der Folgen und Umsetzung des Gesetzes beabsichtigt. Außerdem läuft der relevante Paragraph über den Eingriff in informationstechnische Systeme automatisch am 31. Dezember 2020 aus, wodurch der Gesetzgeber gezwungen ist, sich in 12 Jahren erneut mit diesem Thema zu befassen.
6. Vgl. z.B. *www.bundesregierung.de/basisattribute,-469070/Weichen-fuer-umfassenden-Buero.htm.*
7. Referat VIII A7 (Bürokratieabbau).
8. Bundesregierung, *Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen*. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, Abschnitt D.1.3., S. 25.
9. Stand: Oktober 2009.
10. August 2007, unter *http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/GE_nrp_en.pdf* (letzter Zugriff am 2. Mai 2009), S. 45.
11. Vgl. Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus.
12. Stand: Oktober 2009.
13. Schätzung des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn.
14. Vgl. Nationales Reformprogramm Deutschland (2005-2009), Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007, August 2007, S. 7.

Kapitel 6

Einhaltung, Durchsetzung, Rechtsmittel

Mit der Verabschiedung und Verkündung eines Gesetzes wird zwar der Rahmen für die Verwirklichung eines Politikziels abgesteckt, Effizienz bei Durchführung, Einhaltung und Vollzug ist jedoch Voraussetzung dafür, dass das jeweilige Ziel tatsächlich erreicht wird. Eine Ex-ante-Abschätzung der Wahrscheinlichkeit des Einhaltungs- und Durchsetzungserfolgs ist zunehmend Teil des Gesetzgebungsverfahrens in den OECD-Ländern. Im Rahmen des institutionellen Kontexts der EU zählt zu diesen Verfahren die korrekte Umsetzung der EU-Vorschriften in nationales Recht (auf diesen Aspekt wird in Kapitel 7 eingegangen).

Die Frage der Verhältnismäßigkeit bei der Durchsetzung, verbunden mit einer Risikoabschätzung gewinnt zunehmend an Aufmerksamkeit. Das Ziel ist, sicherzustellen, dass entsprechend höhere Mittel für die Durchsetzung eingesetzt werden, wenn es sich um Aktivitäten, Maßnahmen oder Einheiten handelt, bei denen die Gefahr ordnungspolitischen Versagens größeren Schaden für die Gesellschaft und die Volkswirtschaft verursacht (und umgekehrt entsprechend geringere Mittel in Situationen, bei denen das Risiko als geringer betrachtet wird).

Die rechtsetzenden Akteure müssen die Rechtsvorschriften systematisch und gerecht anwenden und durchsetzen, und die Bürger und Unternehmen benötigen in Bezug auf die für sie geltenden Rechtsvorschriften Zugang zu Verfahren für die verwaltungsrechtliche und gerichtliche Prüfung sowie zeitnahe Entscheidungen über ihre Rechtsmittel. Zu den einsetzbaren Instrumenten zählen Verwaltungsverfahrensgesetze, die Nutzung unabhängiger und standardisierter Rechtsmittelverfahren[1] sowie die Annahme von Regelungen zur Förderung der Reagibilität, etwa „Schweigen bedeutet Zustimmung“[2]. Mit dem Zugang zu Prüfverfahren wird sichergestellt, dass die verantwortlichen Akteure Rechenschaft ablegen müssen.

Die Prüfung von Verwaltungsentscheidungen durch die Justiz kann auch ein wichtiges Instrument zur Qualitätskontrolle sein. Beispielsweise lässt sich mittels der Kontrolle durch die Justiz protokollieren, ob die ergänzenden Vorschriften mit dem Primärrecht im Einklang stehen, und die Verhältnismäßigkeit der Vorschriften im Hinblick auf ihren Zweck prüfen.

Beurteilung und Empfehlungen

Es ist davon auszugehen, dass der Grad der Einhaltung der Rechtsvorschriften hoch ist, er wird jedoch nicht beobachtet. Auf Bundesebene und in der Mehrzahl der Länder werden die Umsetzungsraten nicht systematisch erfasst. Gründe dafür könnten sein, dass die Länder hauptsächlich für die Umsetzung und den Vollzug zuständig sind und ein stark verwurzelter Respekt vor dem Rechtsstaat als Garant für ein hohes Maß an Rechtseinhaltung gilt. Mit der im Folgenabschätzungsverfahren vorgesehenen retrospektiven Evaluierung von Regelungen gibt es im Prinzip einen Rahmen, um zu kontrollieren, was wirklich geschieht und ob mit einer Regelung tatsächlich das beabsichtigte Ziel erreicht wurde.

Empfehlung 6.1 Die Beobachtung der Befolgungsraten hilft festzustellen, ob eine Regelung gut ausgearbeitet ist (ein geringer Befolgungsgrad würde darauf hinweisen, dass Fragen der Einhaltung und der Durchsetzung bei der Ausarbeitung der Regelung nicht ausreichend berücksichtigt wurden). Es sollte sichergestellt werden, dass die Ex-post-Evaluierung von Regelungen genutzt wird, um Befolgungsraten zu bestimmen. Es sollte gewährleistet werden, dass bei der Ex-ante-Abschätzung von Gesetzentwürfen auch Fragen der späteren Rechtsdurchsetzung untersucht werden.

Das deutsche System des „Exekutivföderalismus" erfordert, dass darauf geachtet wird, wie die Länder Bundesrecht umsetzen. Die meisten auf Bundesebene verabschiedeten Rechtsvorschriften werden von den Ländern umgesetzt und vollzogen. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Umsetzung und des Vollzugs in Deutschland ist, dass sich die Länder bei der Ausführung von Landes- und selbst Bundesrecht stark auf die Landkreise und Kommunen stützen. Eine eingehendere Untersuchung von Fragen der Rechtsdurchsetzung hätte zwar den Rahmen dieser Prüfung gesprengt, dennoch ist klar, dass für das System die Herausforderung besteht, die Durchsetzungspraktiken zu straffen und sich neuen Ansätzen zu öffnen. Die deutschen Behörden sind sich dieser Herausforderung durchaus bewusst. Wichtig wird sein, die praktischen Auswirkungen der Föderalismusreform zu evaluieren, da es zu einer Zunahme unterschiedlicher Ansätze in den einzelnen Bundesländern kommen könnte. In einigen anderen europäischen Ländern gewinnen risikobasierte Ansätze bei der Durchsetzung zunehmend an Bedeutung (Ausrichtung des Umfangs der Kontrollen an einer Bewertung des Risikos einer geringen Rechtsbefolgung), da sie die Belastungen für die Unternehmen minimieren und für die Verwaltung weniger kostspielig sind. Ein solcher Ansatz könnte gefördert werden.

Empfehlung 6.2 Es sollte sichergestellt werden, dass die Folgen der Föderalismusreform 2006 hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umsetzung von Bundesrecht durch die Länder untersucht werden. Es sollte geprüft werden, ob ein weiterer Dialog mit interessierten Ländern hilfreich wäre, um neue Ansätze des Vollzugs, z.B. risikobasierte Kontrollen, anzuregen.

Wie bei einem von rechtsstaatlichen Grundsätzen geprägten System zu erwarten ist, steht eine Reihe von Rechtsmitteln zur Verfügung, und der Zugang zu ihnen wird laufend verbessert. In der Verfassung und im Verwaltungsverfahrensgesetz sind die allgemeinen Pflichten der Behörden bezüglich der Beratung mit den Betroffenen und der Information der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit insgesamt über Verwaltungsbeschlüsse enthalten. Die Hauptrechtsmittel, die Bürgern und Unternehmen zur Verfügung stehen, sind die verwaltungsinterne Nachprüfung, die Klage vor Gericht und die Verfassungsbeschwerde (die den Bürgern vorbehalten ist). Der Grundsatz der gerichtlichen Überprüfung ist ein

Kernelement der deutschen Rechtstradition. Das Justizwesen funktioniert den Berichten zufolge reibungslos, obgleich es bei den Gerichtsverfahren aus finanziellen oder personellen Gründen zu Verzögerungen kommen kann. Mit Initiativen wie dem Bürgertelefon wird der Zugang zu solchen Rechtsmitteln erleichtert. Das Ziel ist, die Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen zu erleichtern und den Bürgern dabei zu helfen, sich in der öffentlichen Verwaltung zurechtzufinden.

Hintergrund

Einhaltung und Durchsetzung

Allgemeiner Kontext

Ein wesentliches Merkmal des Föderalismus besteht darin, dass die Verabschiedung und damit auch die Umsetzung und der Vollzug von Rechtsvorschriften auf verschiedenen Verwaltungsebenen des Staates erfolgt. Gleichzeitig wird das deutsche System oft auch als „exekutiver Föderalismus" bezeichnet, da die meisten auf Bundesebene verabschiedeten Rechtsvorschriften von den Ländern umgesetzt und vollzogen werden (Artikel 83 GG besagt, dass die Länder die Bundesgesetze ausführen, soweit nicht anders bestimmt). Mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 wurde das Instrument der Rahmengesetzgebung abgeschafft. Mit der Reform wurden komplexe Entscheidungsverfahren reduziert, indem die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern aktualisiert und die Anzahl der Fälle, in denen die Zustimmung des Bundesrats vorgeschrieben ist (Zustimmungsgesetze), verringert wurde. Von September 2006 bis Februar 2009 sank diese Zahl auf 39%, gegenüber 53% vor der Reform. Durch die Klärung der Gesetzgebungskompetenzen und Zuständigkeiten der beiden staatlichen Ebenen soll auch die Transparenz an der Schnittstelle zwischen Bund und Ländern verbessert werden, u.a. hinsichtlich Umsetzung und Vollzug. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Umsetzung und des Vollzugs in Deutschland ist, dass sich die Länder bei der Ausführung von Landes- und selbst Bundesrecht stark auf die Landkreise und Kommunen stützen.

Vollzug von Bundesrecht

Es gibt drei Formen der Umsetzung von Bundesrecht, wobei die erste am häufigsten vorkommt:

- Ausführung durch die Länder als eigene Angelegenheit. Die Aufsicht durch den Bund ist auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Vollzugs beschränkt.
- Ausführung durch die Länder im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung). Die Aufsichtsbefugnisse des Bundes umfassen hier auch die Zweckmäßigkeit der Ausführung[3].
- Der Bund führt Gesetze direkt aus, z.B. in einigen Bereichen auswärtiger Angelegenheiten, der Bundeswehrverwaltung und der Verwaltung des Bundeshaushalts. Viele der vom Bundeskabinett verabschiedeten Verordnungen bedürfen dabei der Zustimmung des Bundesrats.

Bemerkenswert ist daran, dass unterschiedliche Rechtsautoritäten (Bund, Länder, Ämter) Ausführungszuständigkeiten in ein und demselben Gebiet ausüben können. So können in den Bundesländern sowohl Bundes- als auch Landesbehörden und Ämter für die Ausführung der verschiedenen Vorschriften zuständig sein.

Die Ausführung der Bundesgesetze auf Landesebene obliegt generell den unteren Verwaltungsbehörden und Kommunen. Abhängig von den gesetzlichen und tatsächlichen Anforderungen umfasst die Ausführung die Überwachung der Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren (z.B. Genehmigungsverfahren), den Erlass von Anordnungen

in Einzelfällen, die Untersuchung mutmaßlicher Gesetzesverstöße, die Durchführung von Stichprobenkontrollen, Verfahren für die Anwendung von Zwangsmitteln (z.B. Ordnungsgeld) zur Verhinderung weiterer Gesetzesverstöße sowie Bußgeldverfahren zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Die Entscheidung, ob anlassunabhängige Kontrollen durchgeführt und welche Mittel dafür eingesetzt werden sollen, hängt von den Konsequenzen der Nichtbefolgung der betreffenden Bestimmungen ab. In den Bereichen, die mit einem höheren Risiko für die öffentliche Sicherheit und Gesundheit verbunden sind (z.B. Nahrungsmittelsicherheit), werden häufigere Kontrollen durchgeführt. Jede Landesregierung kann Weisungen erteilen und verfügt über Aufsichtsbefugnisse, um eine kohärente Ausführung in Übereinstimmung mit dem Gesetz sicherzustellen.

Die Verfassung räumt der Bundesregierung gewisse Befugnisse zur Aufsicht der Umsetzung von Bundesrecht durch die Länder ein. Es sollte jedoch angemerkt werden, dass der Bund keine Verwaltungsstellen in den Ländern unterhält. Der Umfang der Aufsicht hängt davon ab, ob die Länder ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes ausführen.

Sofern die Länder ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit ausführen, ist die Bundesaufsicht auf die Gesetzmäßigkeit der Ausführung beschränkt. Ist eine Rechtsverletzung gegeben, so fordert die Bundesregierung nach Feststellung eines Mangels das Land zu dessen Beseitigung auf. Die Rechtsmittel des Bundes ziehen ein langwieriges und schwerfälliges Verfahren nach sich. Bei Missachtung dieser Aufforderung muss die Bundesregierung zunächst den Bundesrat anrufen, um feststellen zu lassen, dass die Gesetzesausführung Mängel aufweist (Mängelrüge). Erst wenn nach dieser Feststellung das Land weiterhin untätig bleibt, kann die Bundesregierung das Bundesverfassungsgericht anrufen[4]. Mit der Zustimmung des Bundesrats kann sie den Bundeszwang ausüben. Die Regierung kann die Maßnahmen ergreifen, die sie für am besten geeignet hält, sofern diese verhältnismäßig sind. Lehnt der Bundesrat es ab, das Vorliegen eines Mangels festzustellen, ist die Ausübung von Zwangsmaßnahmen unzulässig, und der Bundesregierung bleibt ausschließlich die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts.

Führen die Länder Bundesgesetze im Auftrag des Bundes aus, erstreckt sich die Bundesaufsicht auf die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung (Art. 85 Abs. 4 GG). Das zuständige Bundesministerium kann zu diesem Zweck den Ländern Weisungen erteilen, und die Bundesregierung kann von den Ländern Auskünfte und Vorlage der Akten verlangen sowie Beauftragte nicht nur zu den Landesministerien, sondern zu allen Landesbehörden entsenden. Der Bund kann Gesetze verabschieden, die die Organisation oder Verwaltungsverfahren der Behörden regeln. Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrats auch allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, die für die Länder bindend sind. Allgemeine Verwaltungsvorschriften wurden z.B. erlassen für Zulassungsverfahren nach Umweltrecht zur Umsetzung der Straßenverkehrsordnung, Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren, Richtlinien zum Strafvollzug sowie detaillierte Bestimmungen zur Umsetzung des Steuerrechts.

Bei mangelhafter Ausführung der Bundesgesetze kann die Bundesregierung unmittelbar mit Zustimmung des Bundesrats den Bundeszwang einleiten oder das Bundesverfassungsgericht anrufen.

Die Länder können gegen Mängelrügen oder Zwangsmaßnahmen des Bundes das Bundesverfassungsgericht im Bund-Länder-Streitverfahren anrufen.

Eine darüber hinausgehende institutionalisierte Überwachung der Ausführung auf höherer Ebene gibt es nicht. Der Vollzug wird durch die Rechts- und Fachaufsicht auf verschiedenen Verwaltungsebenen gewährleistet, je nachdem welche Stelle für den Sachverhalt zuständig ist. Nach dem Grundsatz der Bundestreue sind die Länder verpflichtet, zu Gunsten der Interessen des Bundes zu handeln. In anderen Ländern verfolgte

risikobasierte Ansätze zur Ausführung von Gesetzen werden in Deutschland nicht ausdrücklich praktiziert. Die Vollzugsmechanismen unterscheiden sich von Land zu Land. Das beaufsichtigende Bundesministerium richtet hin und wieder Bund-Länder-Ausschüsse und -Arbeitsgruppen ein, um die Abstimmung und Harmonisierung zu fördern.

Bei den Umsetzungs- und Vollzugsverfahren sowie den Methoden und ihrer Wirksamkeit dürften Unterschiede bestehen. Die Umsetzung von Bundesrecht hängt auch von den für den Vollzug einer Rechtsvorschrift verfügbaren Mitteln ab. In einigen Bereichen hat eine unterschiedliche Mittelzuteilung zu Unterschieden in den Regelungsverfahren der Länder geführt. Um zu große Unterschiede bei der Anwendung von Bestimmungen zur Lebensmittelkontrolle zu vermeiden, verabschiedete das Parlament einen Lebensmittelüberwachungsplan.

Vollzug von Landesrecht

Die Länder führen Landesrecht und Bundesrecht auf dieselbe Weise aus. Die Kreise und Kommunen sind ebenfalls an der Ausführung von Landesrecht beteiligt.

Befolgung

Auf Bundesebene und in den meisten Ländern gibt es kein formelles Verfahren zur Messung der Befolgung, so dass diese Quote nicht systematisch erfasst ist. Im Falle von Unstimmigkeiten werden Fragen der Befolgung zur Entscheidung an die Gerichte verwiesen. Es gab keine allgemeine Überprüfung der Befolgungsquoten. Gründe dafür könnten sein, dass die Länder hauptsächlich für die Umsetzung und den Vollzug zuständig sind und ein stark verwurzelter Respekt vor dem Rechtsstaat als Garant für ein hohes Maß an Rechtseinhaltung gilt.

Rechtsmittel

Allgemeiner Kontext

In der Verfassung und im 1977 in Kraft getretenen Verwaltungsverfahrensgesetz sind die allgemeinen Pflichten der Behörden bezüglich der Beratung mit den Betroffenen (wie von den Behörden festgelegt) und der Information der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit insgesamt über Verwaltungsbeschlüsse enthalten. Ferner legt das Verwaltungsverfahrensgesetz bestimmte Fristen für das Einlegen von Rechtsmitteln fest. Die Verwaltungsverfahren, einschließlich der Informationspflicht der Behörden gegenüber Klägern und Antragstellern, können variieren, z.B. je nachdem ob es sich um Planungs- oder Wohnungsangelegenheiten handelt. Es gibt Anzeichen dafür, dass sich sektorspezifische Verwaltungsverfahren verbreiten. Obwohl dies die Qualität der einzelnen fachspezifischen Verfahren erhöhen kann, könnte es auch die Transparenz von Verwaltungsverfahrensregeln sowie den Zugang zu ihnen beeinträchtigen.

Der Grundsatz der gerichtlichen Überprüfung ist ein Kernelement der deutschen Verwaltungs- und Rechtstradition, welche wiederum auf der Tradition des Rechtsstaats beruht. Bürgern und Unternehmen stehen zwei Wege zur Einlegung von Rechtsmitteln gegen Verwaltungsentscheidungen und -maßnahmen offen; Bürger haben darüber hinaus noch eine weitere Möglichkeit:

- *Interne Nachprüfung.* Gegen eine Verwaltungsentscheidung ist grundsätzlich zunächst in einem Vorverfahren Widerspruch bei der Behörde einzulegen, die die Entscheidung getroffen hat. Über den Widerspruch entscheidet in der Regel die nächsthöhere Behörde, wenn die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, nicht abhilft. Vor Gericht kann eine Verwaltungsentscheidung erst angefochten werden, wenn ein verwaltungsinternes Rechtsbehelfsverfahren durchgeführt worden ist. Die Länder können bestimmen, dass eine verwaltungsinterne Überprüfung nicht erforderlich ist. Die gerichtliche Überprüfung der Verwaltungsentscheidung ist

indessen möglich. Der Rechtsbehelf ist fristgebunden. Im Regelfall beträgt die Frist einen Monat nach Bekanntgabe. In Sonderfällen kann eine kürzere Frist vorgeschrieben sein (z.B. bei der Heranziehung Wehrpflichtiger oder Zivildienstpflichtiger) oder eine längere Frist (z.B. beim Ordnungsgeldverfahren) vorgesehen werden. Gegen die im Widerspruchsverfahren getroffene Entscheidung kann ebenfalls Widerspruch eingelegt werden; ein solcher Widerspruch muss innerhalb von einem Monat nach Zustellung des Widerspruchsbescheids erfolgen. Wird kein Widerspruchsverfahren durchgeführt, beträgt die Frist einen Monat nach Zustellung des Verwaltungsakts.

- *Klage vor Gericht*. Wird die Verwaltungsentscheidung im Widerspruchsverfahren nicht abgeändert, kann vor Gericht Klage erhoben werden. Ein Widerspruchsverfahren scheidet regelmäßig aus, wenn die Ausgangsbehörde eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums ist. Klage kann bei einem der drei unabhängigen Gerichtszweige – Verwaltungsgericht (drei Instanzen), Sozialgericht (drei Instanzen) oder Finanzgericht (zwei Instanzen) – erhoben werden. Im Allgemeinen prüfen die Gerichte Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der ihnen vorgelegten Fälle.
- *Verfassungsbeschwerde*. Bürger, die sich durch eine öffentliche Gewalt unmittelbar in ihren Grundrechten verletzt fühlen, können Verfassungsbeschwerde einlegen. Eine solche Beschwerde kann gegen eine Maßnahme einer Behörde, das Urteil eines Gerichts oder eine gesetzliche Bestimmung erhoben werden. Eine Verfassungsbeschwerde ist in der Regel nur zulässig, nachdem der Beschwerdeführer erfolglos die jeweils zuständigen Gerichte angerufen hat. Das Bundesverfassungsgericht prüft lediglich die Einhaltung der Grundrechte oder grundrechtsgleicher Rechte. Die Bewertung anderer rechtlicher Angelegenheiten und das Feststellen des Tatbestands obliegen ausschließlich den anderen Gerichten. Sofern keine Grundrechte verletzt sind, ist das Bundesverfassungsgericht an diese Urteile gebunden. Etwa 2,5% der Verfassungsbeschwerden sind erfolgreich. Trotz dieser geringen Erfolgsquote ist die Verfassungsbeschwerde ein wichtiges Rechtsmittel für Bürger. Eine positive Entscheidung kann Auswirkungen über den Einzelfall hinaus haben.

Kasten 6.1 **Überprüfung von Verwaltungsakten durch die Gerichte**

Verwaltungsakte werden von den zuständigen Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfahrensordnungen überprüft. Dazu zählen die Verwaltungsgerichtsordnung, das Sozialgerichtsgesetz und die Finanzgerichtsordnung. In einigen Fällen besteht eine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte (insbesondere im Vergaberecht, im Zusammenhang mit der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und in der Strafvollstreckung bzw. im Strafvollzug).

Je nach Art des Gerichts und des zu überprüfenden Verwaltungsakts unterscheiden erstinstanzliche Gerichte zwischen einer Überprüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und einer Überprüfung allein in rechtlicher Hinsicht. Weitere Rechtsmittel können innerhalb von zwei Wochen nach der Entscheidung bei einem Gericht zweiter Instanz eingelegt werden. Urteile der Finanzgerichte und Urteile der Sozial- und Verwaltungsgerichte zweiter Instanz werden nur in rechtlicher Hinsicht überprüft (Revision).

Entscheidet eine Behörde nicht innerhalb einer vertretbaren Frist und ohne ausreichende Begründung über einen Einspruch, kann der Kläger eine Klage wegen Untätigkeit erheben. Dadurch soll vermieden werden, dass die Verwaltung Schritte der Bürger durch lange Wartezeiten verhindert oder verzögert.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Die Verwaltungsgerichte prüfen die Gesetzmäßigkeit und Angemessenheit des Verwaltungshandelns. Wird die Verfassungsmäßigkeit des Rechtsinstruments, auf dem der Verwaltungsakt basiert, vom Gericht in Zweifel gezogen, ist ein besonderes Verfahren erforderlich. Die fragliche Rechtsvorschrift muss überprüft werden (gerichtliche Überprüfung). Dazu legt das Verwaltungsgericht die Rechtsvorschrift, die es für nicht verfassungskonform hält, dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vor. Das Bundesverfassungsgericht hat die alleinige Gerichtsbarkeit in Fragen der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften. Dasselbe System gilt auf Landesebene, wo die Landesverfassungsgerichte die endgültige Entscheidung über Landesgesetze treffen.

Die Befugnisse der Gerichte richten sich nach Art und Inhalt des beanstandeten Vorgangs. Die Gerichte können gesetzeswidrige Bestimmungen jederzeit widerrufen, und in einigen Fällen können sie Verwaltungsbehörden zwingen, bestimmte Entscheidungen zu treffen. In vielen Bereichen bleibt der Verwaltung jedoch ein gewisser Handlungsspielraum, und Aufgabe des Gerichts ist es zu prüfen, ob der Verwaltungsakt rechtskonform und verhältnismäßig ist und aus einer korrekten Einschätzung durch die zuständige Verwaltungsstelle hervorgeht.

Kläger und Beklagter können gegen eine erstinstanzliche Entscheidung das Oberverwaltungsgericht anrufen. Hierbei geht es um eine Überprüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Eine Überprüfung von Urteilen des Oberverwaltungsgerichts darf nur im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit und ausschließlich durch das Bundesverwaltungsgericht erfolgen.

Gerichtsverfahren finden vorwiegend in den Landesgerichten statt. Diese können die Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften prüfen, die vom Parlament verabschiedet wurden. Erachtet ein Gericht eine für das Urteil relevante Vorschrift als verfassungswidrig, übermittelt es sie entsprechend der konkreten Normenkontrolle an das Verfassungsgericht. Darüber hinaus können die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Bundestagsabgeordneten eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsvorschrift beantragen (abstrakte Normenkontrolle).

In Verwaltungs- und Sozialangelegenheiten hat die Anfechtung einer Verwaltungsentscheidung aufschiebende Wirkung. Die Gerichte können vorläufige Maßnahmen erlassen, wenn eine Aufschiebung der Verwaltungsentscheidung nicht möglich oder nicht ausreichend ist. In Finanzfragen wird die Verwaltungsentscheidung nicht automatisch aufgeschoben. Eine Aufschiebung kann jedoch von den Finanzgerichten auferlegt werden. In diesem Fall sind vorläufige Maßnahmen der Gerichte möglich.

Rechtsmittel gegen Verwaltungsentscheidungen: Regulierungsbehörden

Gegen Entscheidungen einer Regulierungsbehörde ist zunächst bei der Behörde Widerspruch einzulegen, die die Entscheidung getroffen hat. Wird von der Regulierungsbehörde nicht innerhalb von drei Monaten über den Widerspruch entschieden, kann der Betroffene Klage vor Gericht einreichen. Für Entscheidungen einer Regulierungsbehörde ist kein Widerspruchsverfahren statthaft, die Sache bedarf der gerichtlichen Entscheidung. Klagen gegen Entscheidungen des Bundeskartellamts und bereichsspezifischer Behörden auf Grund des Wettbewerbsrechts werden vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf verhandelt.

Leistung des Systems

Das Justizsystem in Deutschland funktioniert im Großen und Ganzen reibungslos. In einigen Fällen kann es jedoch zu Verzögerungen auf Grund von finanziellen und personellen Einschränkungen bei den Gerichten kommen. Das Problem der Verzögerung wird ernst genommen, insbesondere im Rahmen der Rechtsprechung des Europäischen

Gerichtshofs für Menschenrechte. In dieser Hinsicht erprobt das Bundesministerium der Justiz rechtliche Lösungen zur Verbesserung des Rechtsstatus von Klägern, die Opfer verzögerter Verfahren wurden.

Im Durchschnitt dauerten im Jahr 2007 Verfahren an deutschen Verwaltungsgerichten 13,9 Monate. Beim Oberverwaltungsgericht betrug die Verfahrensdauer 12,4 Monate. Im selben Jahr dauerten Verfahren vor den Finanzgerichten und Sozialgerichten 18,5 bzw. 13,7 Monate. Die Diskrepanz zwischen den Ländern ist jedoch beträchtlich. Im Extremfall dauerten Verwaltungsverfahren im Jahr 2007 zwischen 4,8 und 35 Monate.

Alternative Streitschlichtungsverfahren[5]

Das deutsche System sieht weder auf Bundes- noch auf Landesebene die Institution der Ombudsmänner vor. Nur in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen gibt es Bürgerbeauftragte, an die sich Bürger bei Streitigkeiten mit der öffentlichen Verwaltung wenden können. Darüber hinaus sieht sowohl das Bundesrecht als auch Landesrecht das Petitionsrecht vor. Die Bürger können sich mit Petitionen an das Parlament oder an die Regierung wenden, die sich mit der Petition befassen und dem Petenten das Ergebnis ihrer Prüfung mitteilen müssen.

Der Widerspruch eines Klägers leitet ein internes Rechtsbehelfsverfahren ein, das die Verwaltung zwingt, ihre Entscheidung erneut zu prüfen. Ausnahmen von diesem Verfahren können in vom Gesetz vorgesehenen Fällen auftreten. Die unmittelbar übergeordnete Verwaltungsinstanz entscheidet über den Widerspruch oder Einspruch, wobei sie sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Angemessenheit der Entscheidung prüft. Äußerungen der übergeordneten Instanz zu den ursprünglichen Erwägungen wirken sich nicht auf die Befugnisse der Gerichte aus.

In einigen Ländern wurden Pilotprojekte gestartet, die den Parteien die Möglichkeit geben, den Streit innerhalb des Verfahrens vor Gericht zu schlichten. Das Bundesministerium der Justiz arbeitet im Rahmen der bis Mai 2011 vorgesehenen Umsetzung der Richtlinie über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen (Richtlinie 2008/52/EG) an einer Regelung zur internen und externen Schlichtung.

Anmerkungen

1. Verwaltungsrechtliche Prüfung durch die für den Vollzug der Rechtsvorschriften zuständige Behörde, verwaltungsrechtliche Prüfung durch eine unabhängige Behörde, gerichtliche Überprüfung, Ombudsmann.
2. Einige dieser Aspekte werden an anderer Stelle in diesem Bericht behandelt.
3. Das für ein Bundesgesetz zuständige Bundesministerium kann zu diesem Zweck den Ländern nach Artikel 85 Absatz 3 GG Weisungen erteilen. Darüber hinaus kann die Bundesregierung nach Artikel 85 Absatz 4 Satz 2 GG von den Ländern Auskünfte und Vorlage der Akten verlangen sowie Beauftragte nicht nur zu den Landesministerien, sondern zu allen Landesbehörden entsenden. Bei mangelhaftem Gesetzesvollzug ist die Durchführung des Mängelrügeverfahrens nicht erforderlich. Die Bundesregierung kann unmittelbar mit Zustimmung des Bundesrates den Bundeszwang einleiten oder das Bundesverfassungsgericht im Bund-Länder-Streitverfahren anrufen. *Quelle:* Bundesregierung, Antworten auf den Fragebogen.
4. Nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 3 GG i.V. mit § 13 Nr. 7 BVerfGG.
5. Dieser Abschnitt bezieht sich nur auf Streitigkeiten zwischen öffentlichen Verwaltungen und Bürgern bzw. Beteiligten. Zu alternativen Lösungen bei Unstimmigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen, Wirtschaftsstreitigkeiten oder Streitigkeiten zwischen Einzelpersonen vgl. *http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ger_en.htm* (letzter Zugriff am 28. Mai 2009).

Kapitel 7

Schnittstelle zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union

Ein wachsender Anteil nationaler Rechtsvorschriften hat seinen Ursprung auf der Ebene der Europäischen Union. Während EU-Verordnungen in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten und nicht in nationales Recht umgesetzt zu werden brauchen, müssen EU-Richtlinien umgesetzt werden, was die Frage aufwirft, wie sich sicherstellen lässt, dass die Rechtsvorschriften, mit denen das EU-Recht umgesetzt wird, vollständig mit den zu Grunde liegenden Politikzielen im Einklang stehen und mit ihnen keine neuen Hemmnisse für das reibungslose Funktionieren des EU-Binnenmarkts geschaffen sowie Überregulierung und die unnötige Belastung von Unternehmen und Bürgern vermieden werden. Die Umsetzung muss ferner zeitnah erfolgen, um das Risiko der Rechtsunsicherheit – insbesondere für Unternehmen – so gering wie möglich zu halten.

Die nationale – und subnationale – Sichtweise auf die Art und Weise, wie die Erarbeitung von Rechtsvorschriften in Brüssel selbst gehandhabt wird, ist wichtig. Die Europäische Kommission hat Politikmaßnahmen zur besseren Rechtsetzung, einschließlich Folgenabschätzungen, durchgeführt, um die Qualität der EU-Verordnungen zu verbessern. Die Ansicht von „unten" bezüglich der Wirksamkeit dieser Politikmaßnahmen kann einen wertvollen Beitrag zu ihrer weiteren Verbesserung leisten.

Beurteilung und Empfehlungen

Der Einfluss von Regelungen mit Ursprung in EU-Rechtsvorschriften ist wie in anderen EU-Staaten bedeutend. Das deutsche Rechtssystem ist stark durch EU-Recht geprägt. In einigen Bereichen, wie Landwirtschaft und Umweltschutz, sind davon 80% der Rechtsvorschriften betroffen. Die jüngste Messung der Bürokratiekosten für Unternehmen ergab, dass Rechtsvorschriften der EU oder anderer internationaler Stellen etwa 25 Mrd. Euro ausmachten, was ungefähr der Hälfte der gesamten jährlichen Bürokratiekosten der Unternehmen entspricht.

Die Zuständigkeit für die Abstimmung in EU-Fragen ist auf zwei Ministerien verteilt, wobei einzelne Ministerien jeweils die Politikinitiative ergreifen. Wie die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten verfolgt die Bundesregierung keinen einheitlichen Politikansatz für EU-Angelegenheiten. Jedes Bundesministerium ist für seinen jeweiligen Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Die Koordinierung wird hauptsächlich vom Auswärtigen Amt und vom Wirtschaftsministerium wahrgenommen. Die Rolle des Bundestags ist ebenfalls ein bestimmendes Merkmal der deutschen Struktur. Sie ist weitreichend, so dass das Parlament bei Verhandlungen die Bundesregierung vertreten kann. Das Parlament ist auch der Ort, an dem EU-Themen, die in die Zuständigkeit von Bund und Ländern fallen, vereinbart werden.

Die Folgenabschätzung für Regelungen mit Ursprung in EU-Rechtsvorschriften entspricht der Folgenabschätzung für nationale Rechtsvorschriften. Die Folgenabschätzung wird im Grunde auf dieselbe Weise angewandt wie für nationale Gesetze. Das Innenministerium stellte 2006 Leitlinien zur EU-Folgenabschätzung zur Verfügung. Die Prioritäten und Ressourcen sind an der Gewährleistung der Konsultation mit den Ländern und Wirtschafts- und Arbeitsorganisationen sowie der Verfassungsmäßigkeit der neuen Maßnahmen ausgerichtet. Unternehmen und Gewerkschaften teilten dem OECD-Prüfungsteam mit, dass die Konsultationsverfahren zu Gesetzen mit Ursprung in EU-Rechtsvorschriften verbessert werden sollten.

Empfehlung 7.1 Es sollte überprüft werden, in welchem Maße die Folgenabschätzung, sowohl in der Verhandlungs- als auch in der Umsetzungsphase, auf Regelungen angewandt wird, die auf Rechtsakten der EU basieren, und welcher Ansatz dabei verfolgt wird. Unter Berücksichtigung der Verfahren zur Folgenabschätzung der Europäischen Kommission sollte geprüft werden, wie das Verfahren verbessert werden könnte. Insbesondere sollte geprüft werden, ob die Konsultation mit den Beteiligten gestärkt werden muss.

Die Umsetzungsquote von EU-Recht ist in Deutschland durchschnittlich, und das System umfasst keine klaren Sanktionen, die eine fristgerechte Umsetzung gewährleisten würden. Laut dem letzten EU-Anzeiger hatte Deutschland ein Umsetzungsdefizit von 3% der umzusetzenden EU-Richtlinien und lag damit im europäischen Mittelfeld, verfehlte das vom Rat festgelegte Ziel von 1,5% jedoch deutlich. Mit Hilfe einer Datenbank kann der Fortschritt bei der Umsetzung im Hinblick auf die Fristen verfolgt werden, und es werden auch andere Instrumente zur Überwachung der Umsetzung verwendet. Das OECD-Prüfungsteam erfuhr, dass die Länder die Umsetzung als schwierig betrachten, weil die Richtlinien nicht präzise genug sind, zu allgemein gehalten sind und nicht der deutschen Rechtsterminologie entsprechen.

Empfehlung 7.2 In Abstimmung mit den Ländern sollte eine Überprüfung der Umsetzungsverfahren stattfinden. Es sollte geprüft werden, wie das System durch Anreize für rechtzeitige Umsetzung (und Sanktionen für eine verspätete Umsetzung) verbessert werden kann.

In den letzten Jahren hat Deutschland seinen Beitrag zur europäischen Diskussion über bessere Rechtsetzung intensiviert. Insbesondere interessierte es sich für Entwicklungen im Bereich der Programme zum Bürokratieabbau und trug entscheidend zur Einführung des entsprechenden EU-Programms bei. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) arbeitet eng mit der europäischen Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (Stoiber-Gruppe) zusammen und ist ein angesehener Partner im europäischen SKM-Netzwerk. Große Aufmerksamkeit gilt der Notwendigkeit, EU-Aspekte besserer Rechtsetzung effizienter zu verwalten (wobei man sich bewusst ist, dass dies gleichermaßen Aufgabe der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen ist).

Empfehlung 7.3. Die EU-Dimension sollte genutzt werden, um bessere Rechtsetzung in Deutschland klarer als wesentlichen Beitrag zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätzen herauszustellen.

Hintergrund

Allgemeiner Kontext

Wie in anderen EU-Ländern ist das deutsche Rechtssystem stark durch EU-Recht beeinflusst. In einigen Bereichen, wie Landwirtschaft und Umweltschutz, sind davon 80% der Rechtsvorschriften betroffen. Die jüngste Messung der Bürokratiekosten für Unternehmen ergab, dass aus der Umsetzung von EU-Recht oder internationalem Recht abgeleitete Rechtsvorschriften etwa 25 Mrd. Euro ausmachten, was etwas mehr als der Hälfte der gesamten jährlichen Bürokratiekosten der Unternehmen entspricht (vgl. Tabelle 5.1 oben)[1]. Die deutsche Null-Messung ergab eine Gesamtbelastung von ungefähr 18 Mrd. Euro für die umgesetzten Rechtsakte aus dem Aktionsprogramm der Europäischen Kommission (d.h. EU-Verordnungen mit Bezug zu den 13 auf EU-Ebene ausgewählten prioritären Bereichen): Ungefähr 4,1 Mrd. Euro resultierten aus dem EU-Unternehmensrecht und rd. 13,9 Mrd. Euro zusätzlich aus den anderen zwölf Bereichen (Stand: September 2008)[2].

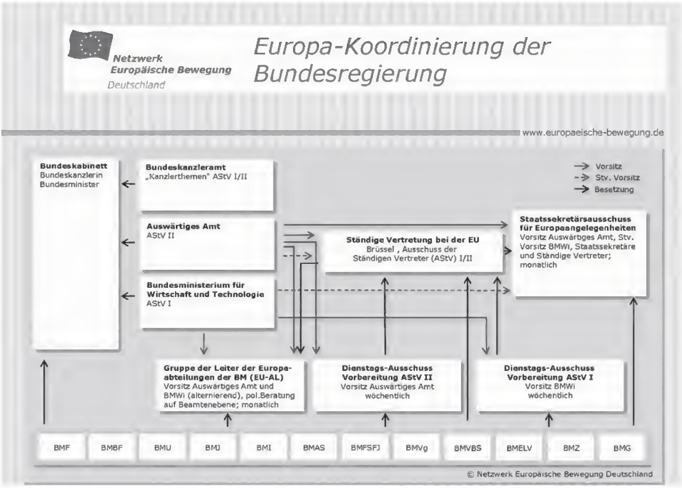
Verhandeln von EU-Recht

Institutioneller Rahmen und Verfahren

Wie die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten verfolgt die Bundesregierung keinen zentralen Politikansatz für EU-Angelegenheiten. In seinem jeweiligen Geschäftsbereich ist jedes Bundesministerium für alle Angelegenheiten von der Vorbereitung bis zur Verabschiedung eines Kommissionsvorschlags (und, wie unten ausgeführt, für dessen Umsetzung) verantwortlich, wobei das Auswärtige Amt bei allen grundlegenden Angelegenheiten zu beteiligen ist. Die Koordinierungsfunktion teilen sich hauptsächlich zwei Ressorts, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Auswärtige Amt. Darüber hinaus werden aber auch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau und das Bundesfinanzministerium einbezogen.

- Die allgemeine politische Koordinierung teilen sich das *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* und das *Auswärtige Amt*. Während das BMWi Themen für den AStV I vorbereitet, deckt das AA die Themen des AStV II ab[3]. Weisungen für den AStV werden daher abhängig vom Thema durch eines der beiden Ministerien weitergeleitet. Politische Koordinierungsstellen greifen Themen auf, bei denen es Meinungsverschiedenheiten gibt, und sprechen diese auf den ordentlichen Sitzungen der für EU-Angelegenheiten zuständigen Generaldirektoren (deren Vorsitz zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundeswirtschaftsministerium wechselt) oder auf den Sitzungen der Staatssekretäre für Europaangelegenheiten (unter dem Vorsitz des Staatsministers für Europa im Auswärtigen Amt) an.
- Das *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* hat eine herausgehobene Stellung inne, da es die Reaktion der Bundesregierung auf viele derzeit stattfindende Entwicklungen in der EU koordiniert. Das Ministerium ist insbesondere die wichtigste Koordinierungsstelle bei Themen im Zusammenhang mit besserer Rechtsetzung, und es vertritt Deutschland in den betreffenden EU-Ausschüssen, vor allem im Rat für Wettbewerbsfähigkeit und in der Arbeitsgruppe zu Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum. Das Ministerium koordiniert darüber hinaus die Maßnahmen der anderen Ressorts im Zusammenhang mit besserer Rechtsetzung in der EU. Gemeinsam mit dem Kanzleramt vertritt es die Bundesregierung in der Hochrangigen Gruppe für bessere Rechtsetzung der EU[4].

Abbildung 7.1 **Aufgaben und Koordinierungsmechanismen der Bundesregierung in europäischen Angelegenheiten**



Quelle: http://www.europaeische-bewegung.de/index.php?id=4566.

- Die *Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt* fungiert als deutsche Ansprechstelle für die Europäische Kommission im Rahmen des „Single Point of Contact" (SPOC) Action Programme und sorgt darüber hinaus für die Abstimmung mit der Bundesregierung. Die Geschäftsstelle ist auch die Ansprechstelle für die Gespräche über Bürokratieabbau auf EU-Ebene sowie unter den EU-Mitgliedstaaten.
- Das *Bundesministerium der Finanzen* wird in Finanzangelegenheiten beteiligt.

Wenn die Europäische Kommission einen neuen Vorschlag verabschiedet, überprüft das federführende Ministerium, ob der Vorschlag mit deutschem Recht vereinbar ist, und versucht in den Verhandlungen, mögliche Diskrepanzen auszuräumen. Auf Bundesebene werden die Konsultationsverfahren zu EU-Angelegenheiten entsprechend dem nationalen Gesetzgebungsverfahren durchgeführt, wobei das federführende Ressort sicherstellt, dass die Interessen der Betroffenen angemessen berücksichtigt werden.

Deutschland versucht systematisch, zum Entscheidungsprozess der Europäischen Kommission beizutragen. Obwohl sich der Erfolg dieser Bemühungen empirisch nicht beurteilen lässt, ist es Deutschland in mehreren Fällen gelungen, Optionen für die Umsetzung bestimmter EU-Richtlinien voranzubringen, die für den deutschen Kontext besonders geeignet waren, wie z.B. die Option, einen verhandelten Netzzugang als Möglichkeit zur Liberalisierung der Gas- und Elektrizitätsmärkte zu wählen.

Die Rolle des Parlaments und die Beteiligung der Länder

Bundestag und Bundesrat spielen in der Verhandlungsphase eine bedeutende Rolle. Das Parlament ist im Wesentlichen der Ort, an dem EU-Themen, die in die Zuständigkeit von Bund und Ländern fallen, diskutiert und vereinbart werden. Die Bundesregierung muss den Bundestag und den Bundesrat so früh wie möglich über alle EU-Gesetzgebungsinitiativen informieren[5]. Der Bundestag kontrolliert die Europapolitik der Bundesregierung während der Verhandlungsphase. Gemäß Artikel 23 GG beteiligen sich die Länder in Angelegenheiten, die die Europäische Union betreffen. Der Bundesrat kann zu Entwürfen von EU-Rechtsvorschriften Stellung nehmen, und die Bundesregierung muss eine solche Stellungnahme bei ihren Verhandlungen in Brüssel angemessen berücksichtigen.

Wenn die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Struktur ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren „primär betroffen“ sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit „die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen“. In Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen für den Bund führen können, ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich. Wenn ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind, insbesondere in den Bereichen Schule, Kultur und Rundfunk, ist das Verhandlungsmandat im Ministerrat einem vom Bundesrat zu bestimmenden Landesvertreter (in der Regel einem Minister) zu übertragen. Die Wahrnehmung dieser Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung. In diesem Zusammenhang nimmt der Bundesrat als Vertretung der Länder und nicht als gesetzgebendes Organ nicht nur an der Herausbildung der deutschen Position im Inland teil, sondern übernimmt direkt die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der EU. In anderen als den oben genannten drei Fällen können die Länder nur in Absprache mit der Bundesregierung einen Vertreter benennen.

Die Länder nehmen auch am Europäischen Ausschuss der Regionen teil, in dem sie Stellungnahmen und Berichte austauschen. Darüber hinaus haben alle Länder ein Verbindungsbüro in Brüssel, wodurch ein direkter Informationsaustausch sowie Lobbyarbeit bei den EU-Institutionen möglich sind.

Ex-ante-Folgenabschätzung

Bei EU-Angelegenheiten muss jedes Bundesministerium prüfen, ob während der Verhandlungen zu dem Kommissionsvorschlag im Rechtsetzungsverfahren der EU und danach im nationalen Gesetzgebungsverfahren Folgenabschätzungen durchgeführt werden sollten. Nachdem die Kommission einen Vorschlag vorgelegt hat, soll das federführende Ressort ebenfalls prüfen, ob eine plausible Schätzung der zu erwartenden Verwaltungslasten gemacht wurde, und eine solche Schätzung vornehmen, falls diese unterblieben ist. Das Innenministerium stellte 2006 Leitlinien zur EU-Folgenabschätzung zur Verfügung. Diese Leitlinien enthalten Informationen über Analysemethoden und Hinweise darüber, wie Folgenabschätzungen auf EU-Ebene vorbereitet und genutzt werden. Sie geben Bundesministerien auch konkrete Empfehlungen, wie das Instrument am besten genutzt werden kann, und ermutigen sie, die Folgenabschätzung der Europäischen Kommission kritisch zu prüfen, um sicherzustellen, dass deutsche Interessen frühzeitig im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden.

Die Umsetzung von EU-Recht

Institutioneller Rahmen und Verfahren

Die Zuständigkeit für die Umsetzung von EU-Rechtsakten ist gemäß der Verteilung der Gesetzgebungs- und Umsetzungskompetenzen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Innerhalb der Bundesregierung werden Entwürfe zur Umsetzung des EU-Rechts von dem für das Thema zuständigen Ministerium entsprechend der Gemeinsamen Geschäfts-

ordnung vorbereitet. Die Kompetenzverteilung während der Umsetzungsphase weicht nicht erheblich von derjenigen der Verhandlungsphase ab (siehe oben).

Beim Erlass neuer nationaler Rechtsakte auf Grundlage von EU-Recht wird vom federführenden Bundesministerium, gegebenenfalls unter Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums der Justiz, des Auswärtigen Amts und anderer betroffener Stellen die Vereinbarkeit mit europäischem Recht geprüft. Konflikte aus Zuständigkeits- und Kompetenzstreitigkeiten sind auf Grund der Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen selten. Bei Kompetenzstreitigkeiten tritt das Bundeskanzleramt als Vermittler auf und bestimmt die Verteilung der Aufgaben. In Ausnahmefällen macht die Bundeskanzlerin von ihrer politischen Richtlinienkompetenz Gebrauch.

Die Position der Länder wird, abhängig von der jeweiligen Sache, in unterschiedlichem Maße von der Bundesregierung berücksichtigt. Generell gelten für die Verabschiedung von Umsetzungsgesetzen dieselben Entscheidungsverfahren wie für nationale Gesetzesvorhaben. Das zuständige Bundesministerium agiert weiterhin als Koordinator, selbst wenn die Umsetzungskompetenz für eine Richtlinie den Ländern zukommt. Das Ministerium hilft auf Anfrage und sammelt die für eine effiziente Kontrolle und die endgültige Benachrichtigung der EU-Kommission relevanten Informationen.

Die föderalen Strukturen stellen eine besondere Herausforderung für eine rechtzeitige Umsetzung dar, und Deutschland ist hierbei kein Einzelfall. Die verschiedenen Verwaltungsebenen sowie die unterschiedlichen, je nach Politikbereichen beteiligten institutionellen Behörden machen eine Umsetzung besonders komplex. Die Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 trug zur Vereinfachung des Verfahrens bei, indem die Rahmengesetzgebung abgeschafft wurde. Diese Art von Gesetzgebung überließ den Ländern einen breiten legislativen Ermessensspielraum, der in einigen Fällen (wie z.B. im Umweltschutz) zu Dutzenden von verschiedenen Gesetzen zur Umsetzung derselben Richtlinie führte. Nach der Reform ist nur ein Umsetzungsgesetz auf Bundesebene erforderlich, das jedoch die Verabschiedung sekundärer Umsetzungsmaßnahmen in jedem Land nach sich ziehen kann.

Rechtsvorschriften und die Rolle des Parlaments

Während der Umsetzungsphase sind beide Kammern an der Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Umsetzung von EU-Richtlinien beteiligt. Die Umsetzung von Richtlinien folgt den allgemeinen, im Grundgesetz festgelegten Gesetzgebungsverfahren. Es gibt keine Sonderregelungen oder Schnellverfahren. In der Regel werden Gesetzentwürfe zur Umsetzung einer EU-Richtlinie nacheinander dem Parlament übersandt. Nach Einschätzung der Bundesregierung führt das zu keinen Problemen für das Parlament, mit der Geschwindigkeit der europäischen Agenda Schritt zu halten.

Ex-ante-Folgenabschätzung

Es ist Aufgabe jedes zuständigen Ministeriums, den Umsetzungsprozess zu organisieren, unter der Voraussetzung, dass die Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung eingehalten werden. Daher entsprechen die Art der GFA und die durchzuführende Analyse den Aufgaben, die die Ministerien normalerweise bei der Vorbereitung nationaler Gesetzentwürfe erledigen. Folgenabschätzungen werden im Falle erlassener EU-Rechtsvorschriften automatisch durchgeführt, da die Umsetzung in nationales Recht durch nationalen Rechtsakt erfolgt.

Die Kontrolle der Umsetzung

Neben dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das auf Bundesebene dafür zuständig ist, die Umsetzung von EU-Recht zu kontrollieren, ist jedes unmittelbar von einem EU-Rechtsakt betroffene Bundesministerium dafür verantwortlich, für die Umsetzung des einschlägigen EU-Rechts Sorge zu tragen. Abteilungsleiter und Staatssekretäre

für EU-Angelegenheiten sowie andere für die Koordinierung von EU-Fragen zuständige Stellen innerhalb der Bundesregierung werden bei Bedarf konsultiert. Zur Kontrolle der Umsetzung sind verschiedene Mechanismen vorhanden:

- Kontrolle durch regelmäßige Sitzungen der Generaldirektoren und der für EU-Angelegenheiten zuständigen Staatssekretäre.
- Verpflichtung, den Bundestag gemäß § 4 Abs. 4 Nr. 2 und 3 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) zu unterrichten.
- Verpflichtung, sich gemäß § VI Nr. 1 und 2 der Anlage zu § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) mit den Ländern abzustimmen und diese zu unterrichten.

Kasten 7.1 **Deutschlands Abschneiden bei der Umsetzung von EU-Richtlinien**

Seit längerem liegt das Umsetzungsdefizit Deutschlands unter der vom Europäischen Rat vorgegebenen Quote von 1%. Der jüngste Binnenmarktvergleich der Europäischen Kommission zeigt ein Defizit von 0,8% für Juli 2009, wodurch Deutschland an 13. Stelle steht. Damit liegt Deutschland im Umsetzungsranking der Mitgliedstaaten regelmäßig in der oberen Hälfte. Bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in allen Bereichen lag Deutschland im September 2009 an erster Stelle.

Die Zahl der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren liegt im Gegensatz dazu weit über dem Durchschnitt. Mit 73 anhängigen Verfahren, die von der Europäischen Kommission angestrengt wurden, steht Deutschland an sechster Stelle hinter Italien, Spanien, Belgien, Griechenland und Frankreich bezüglich Streitigkeiten über den gemeinschaftlichen Besitzstand. Die Zahl der Fälle nimmt zwar kontinuierlich ab, sinkt aber nie unter eine bestimmte Marke, was u.a. der Zahl der mutmaßlichen Verletzungen des öffentlichen Beschaffungsrechts durch die Kommunen geschuldet ist (ca. 12 000 Kommunen in Deutschland mit 82 Millionen Einwohnern). Die Zahl der beim EuGH anhängigen Fälle ist jedoch auf einem sehr niedrigen Niveau (sechs Urteile in Verfahren wegen Verstößen gegen Gemeinschaftsrecht im Jahr 2008, wobei der EuGH nur in drei Fällen einen tatsächlichen Verstoß durch Deutschland feststellen konnte).

DE	Nov. 97	Mai 98	Nov. 98	Mai 99	Nov. 99	Mai 00	Nov. 00	Mai 01	Nov. 01	Mai 02
Umsetzungsdefizit in % der Binnenmarkt-Richtlinien	8,5	5,4	2,7	2,4	2,9	3,4	3,1	2,8	2,6	2.4
	Nov. 02	Mai 03	Jul. 04	Jul. 05	Dez. 05	Jul. 06	Nov. 06	Jul. 07	Nov. 07	Jul. 08
	2,7	3	3,5	1,4	1,3	1,8	1	1	0,9	0,5

DE	Aug. 00	Mrz. 01	Okt. 01	Mai 02	Okt. 02	Apr. 03	Okt. 03	Apr. 04	Nov. 04	Mai 05	Nov. 05
Richtlinien, für die keine nationalen Maßnahmen (Umsetzung aller verabschiedeten Richtlinien) gemeldet wurden, in %	11,2	5,78	4,57	4,43	4,09	3,62	2,98	2,26	2,48	0,78	0.5
	Mai 06	Nov. 06	Mrz. 07	Mai 07	Jul. 07	Okt. 07	Nov. 07	Feb. 08	Apr. 08	Jun. 08	Aug. 08
	1,09	1,11	0,83	0,57	0,64	0,32	0,39	0,49	0,51	0,41	0,51

DE	Mrz. 07	Mai 07	Jul. 07	Okt. 07	Nov. 07	Feb. 08	Apr. 08	Jun. 08	Aug. 08
Richtlinien, für die keine nationalen Maßnahmen (Umsetzung aller in Kraft getretenen Richtlinien) gemeldet wurden, in %	1,37	0,95	1,07	0,53	0,65	0,82	0,86	0,68	0,85

Was die Beziehung zwischen Bund und Ländern betrifft: Haftung bei Versäumnis konkreter Fristen: Vgl. § 104a Abs. 6 GG.

Überregulierung (Gold Plating) wird per se von der Bundesregierung nicht negativ bewertet, solange die Umsetzung dadurch nicht verzögert wird. Sie kann sogar als nützliches Instrument für eine bessere Integration der Umsetzungsmaßnahmen in den bestehenden Rechtsrahmen angesehen werden. Einige Betroffene gehen sogar so weit, zu behaupten, dass Überregulierung von mehreren Bundesregierungen als eine Selbstverständlichkeit betrachtet wurde. Dennoch haben die für Europaangelegenheiten zuständigen Staatssekretäre der Bundesministerien vereinbart, dass Überregulierung vermieden werden muss, wenn dadurch die rechtzeitige Umsetzung einer Richtlinie gefährdet ist.

Auf Länderebene stellt die Umsetzung von EU-Recht eine erhebliche Herausforderung dar, z.T. weil es oft zu unpräzise, zu allgemein und nicht entsprechend der deutschen Rechtsterminologie formuliert ist. Das macht eine Integration in das föderale Rechtssystem schwierig. Aus diesem Grund ist eine Eins-zu-eins-Umsetzung, auch wenn sie in vielen Ländern als Grundsatz formuliert ist, häufig problematisch und kann zu Überregulierung führen.

Schnittstelle mit Politikmaßnahmen zur besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene

In den letzten Jahren hat Deutschland seinen Beitrag zur europäischen Diskussion über bessere Rechtsetzung intensiviert. Beispielsweise hat es auf europäischer Ebene aktiv die Agenda zur Bürokratiekostensenkung gefördert. Es war kein Zufall, dass das Aktionsprogramm zum Bürokratieabbau während der deutschen EU-Präsidentschaft 2007 verabschiedet wurde. Das deutsche Regierungsprogramm, das vor dem Beginn des Aktionsprogramms gestartet wurde, fügt sich in diesen allgemeinen Rahmen ein. Als einer von fünf Mitgliedstaaten[6], die ihre eigene Bürokratiekostenmessung durchgeführt haben, hat Deutschland die für Unternehmen aus der Umsetzung von EU-Recht resultierenden Lasten festgestellt. Die deutschen Messdaten fließen in die Gesamtdaten der EU ein.

Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission werden insbesondere während des Verhandlungsprozesses eingesetzt. Deutschland ist der Ansicht, dass sie oftmals nützliche Informationen liefern, z.B. für die Beurteilung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips oder der wirtschaftlichen Auswirkungen eines geplanten Gesetzes. Sie zeigen ferner auf, ob solch eine Beurteilung nicht (oder nur unzureichend) durchgeführt wurde. Im Allgemeinen wird die Auffassung vertreten, dass sich die Qualität der EU-Folgenabschätzungen in den vergangenen Jahren stetig verbessert hat. Der Ausschuss für Folgenabschätzung spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Indessen ist nach wie vor ein gewisser Spielraum für Verbesserungen vorhanden. Dies betrifft einerseits die Beurteilung der Verwaltungslasten und andererseits die Beurteilung der Auswirkungen auf KMU, denen nach deutscher Ansicht eine (zusätzliche) externe Kontrolle zugute käme. Der Umfang der Folgenabschätzungen der EU könnte ebenfalls erweitert werden.

Der NKR arbeitet eng mit der europäischen Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (der sogenannten Stoiber-Gruppe) zusammen. Er ist auch eine angesehene Referenzstelle für den zwischenstaatlichen Dialog mit EU-Mitgliedstaaten und unterhält regelmäßige Kontakte mit ähnlichen Aufsichtsgremien in den Niederlanden und in Schweden sowie zu Vertretern des Europäischen SKM-Netzwerks. Der NKR unterstützt zudem die Bundesregierung bei allgemeinen Fragen über EU-Maßnahmen im Bereich bessere Rechtsetzung.

Anmerkungen

1. Die aus direkt anwendbarem EU-Recht, d.h. aus EU-Verordnungen, entstehenden Kosten wurden nicht umfassend, sondern nur in ausgewählten Bereichen dargestellt.
2. Vgl. Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, S. 35. Das EU-Aktionsprogramm umfasst sowohl Richtlinien als auch Verordnungen.
3. Mit Ausnahme der Handelspolitik, die in den Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums fällt. AStV ist der Ausschuss der Ständigen Vertreter innerhalb des europäischen Ministerrats. Seine Aufgabe besteht darin, die Sitzungen des Europäischen Rats vorzubereiten. Er besteht aus zwei Gruppen, dem AStV I (dem die stellvertretenden Leiter der Vertretungen angehören und der sich vorwiegend mit sozialen und wirtschaftlichen Fragen beschäftigt) und dem AStV II, dessen Mitglieder die Leiter der Vertretungen sind (normalerweise im Range eines Botschafters). Der AStV II behandelt allgemeine, finanz- und außenpolitische Themen.
4. Die hochrangige Gruppe für bessere Rechtsetzung, die aus nationalen Experten im Bereich Rechtsetzung besteht, wurde 2006 von der Europäischen Kommission eingerichtet, um diese zu ihrer allgemeinen Strategie zur Vereinfachung und Verbesserung des europäischen Rechts zu beraten und die Entwicklung von Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung auf nationaler und EU-Ebene zu vereinfachen (vgl. *http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/high_level_group_en_version.htm*, letzter Zugriff am 29. Mai 2009).
5. Diese Verpflichtung ist im Grundgesetz (Art. 23) und einer Reihe von Rechtsvorschriften festgelegt, wie z.B. dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).
6. Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Österreich und das Vereinigte Königreich (Stand: April 2009, *Quelle*: Europäische Kommission).

Copyrighted material

Kapitel 8

Schnittstelle zwischen subnationalen und nationalen Regierungsebenen

Mehrebenen-Governance im Regulierungsbereich – d.h. die Berücksichtigung der Rechtsetzungs- und Rechtsvollzugstätigkeiten auf allen verschiedenen Regierungsebenen, nicht nur auf der nationalen Ebene – ist ein weiteres Kernelement von effektivem Regulierungsmanagement. Die *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* der OECD von 2005 fördern bessere Rechtsetzung auf allen Regierungsebenen, verbesserte Abstimmung und die Vermeidung von sich überschneidenden Zuständigkeiten zwischen Regulierungsbehörden und Verwaltungsebenen. Das ist für alle Länder von Bedeutung, die bestrebt sind, ihr Regulierungsmanagement zu verbessern, unabhängig davon, ob es sich um Föderationen, Einheitsstaaten oder um eine staatliche Organisationsform handelt, die irgendwo dazwischen liegt.

In vielen Ländern sind die Kommunen mit einer großen Anzahl von komplexen Aufgaben betraut, die sich auf große Teile des sozialen Sicherungssystems und der öffentlichen Dienstleistungen wie soziale Dienste, Gesundheitsversorgung und Bildung, ebenso wie auf Fragen bezüglich Wohnungswesen, Planung und Bauwesen sowie auf den Umweltschutz erstrecken. Die Erteilung von Genehmigungen kann auf dieser Ebene ein Tätigkeitsschwerpunkt sein. Diese Fragen haben einen direkten Einfluss auf das Wohlergehen von Unternehmen und Bürgern. Die Kommunen in einem Staatsgebiet müssen ihre Flexibilität erhöhen, um wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele unter ihren besonderen geografischen und kulturellen Rahmenbedingungen zu erreichen. Gleichzeitig könnten sie zunehmende Verantwortung für die Umsetzung von EG-Verordnungen übernehmen. All dies erfordert eine proaktive Untersuchung der:

- Verteilung/Aufteilung von Regulierungszuständigkeiten auf die verschiedenen Regierungsebenen (wobei es sich um Zuständigkeiten für die Setzung von Primärrecht, Zuständigkeiten für die Setzung von Sekundärrecht auf der Grundlage der primären Gesetzgebung oder die Umsetzung von EG-Verordnungen, Zuständigkeiten in Bezug auf die Aufsicht/Durchsetzung nationaler bzw. subnationaler Rechtsvorschriften oder um Zuständigkeiten für die Dienstleistungserbringung handeln kann);
- Kapazitäten dieser verschiedenen Ebenen, Gesetze von hoher Qualität hervorzubringen;
- Abstimmungsmechanismen zwischen den verschiedenen und auf den einzelnen Regierungsebenen.

Beurteilung und Empfehlungen

Die Initiativen der Länder für bessere Rechtsetzung sind von den Initiativen des Bundes weitestgehend getrennt, entsprechend ihrer unabhängigen Stellung. Die Länder sind an die Agenda für bessere Rechtsetzung der Bundesregierung nicht unmittelbar gebunden. So sind sie beispielsweise formell gesehen nicht Teil des Programms für Bürokratieabbau der Bundesregierung, obwohl sie in einigen Fällen, insbesondere im Rahmen von Pilotprojekten, mit dem Bund zusammengearbeitet haben. Doch in der Mehrzahl haben die Länder Aspekte der besseren Rechtsetzung in eigener Verantwortung entwickelt und an ihren jeweiligen Kontext angepasst. Einige Initiativen reichen bis in die Mitte der 1970er Jahre zurück. Es hätte den Rahmen dieser Prüfung gesprengt, die Situation im Detail zu untersuchen, doch der Abbau von Bürokratielasten und die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung sind offenbar Schwerpunkte der Agenda der Bundesländer für bessere Rechtsetzung. Initiativen sind nicht auf die Landesebene beschränkt, einige Städte beteiligen sich ebenfalls daran.

Auf Länderebene scheint es einen Flickenteppich von Initiativen für bessere Rechtsetzung zu geben, wovon manche allerdings ein recht hohes Niveau erreichen. Die Maßnahmen für bessere Rechtsetzung einiger Länder sind bereits weit fortgeschritten und gehen in einigen Fällen über die Bundesinitiativen hinaus. Einige Länder haben spezielle Zentralstellen für bessere Rechtsetzung oder eine andere Form der Aufsicht geschaffen. Die Beratung und Kommunikation mit den betroffenen Akteuren erfolgt in der Regel über das Internet. Der Bürokratieabbau ist das am weitesten verbreitete Verfahren, unterstützt durch einen Bundesratsbeschluss aus dem Jahr 2007 über eine Reihe von Maßnahmen zur Beschränkung der Regelungsdichte und zur Verringerung der Zahl von Normen und Verwaltungsvorschriften. Bei den Verfahren für eine prospektive Folgenabschätzung gibt es deutliche Unterschiede. Man ist sich bewusst, dass die Praxis noch nicht optimal ist und Raum für Verbesserungen besteht. Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (wie in anderen EU-Ländern) wirkt sich deutlich auf die Organisation von Dienstleistungen aus.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern beginnt auf der obersten Ebene mit der Beteiligung des Bundesrats. Die Bedeutung der Länder bei der Umsetzung von Bundesrecht liegt in ihrer aktiven Rolle im Verfahren zu dessen Gestaltung, nicht zuletzt durch ihre Zustimmung im Bundesrat, in dem die sechzehn Landesregierungen vertreten sind. Die Gemeinsame Geschäftsordnung verlangt von den Bundesministerien, dass sie Vertreter der Bundesländer so früh wie möglich in das Gesetzgebungsverfahren einbeziehen. Jeder vom Bundestag verabschiedete Gesetzentwurf muss dem Bundesrat vorgelegt werden, entweder weil der Bundesrat zustimmen muss oder um dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, dagegen Einspruch zu erheben. Neben dieser formal geregelten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern findet ein regelmäßiger Informationsaustausch über die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt statt. Ferner werden Fachkonferenzen abgehalten und gibt es ein Netzwerk von Arbeitsgruppen zur Behandlung von Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse.

Offenbar gibt es einige Reibungspunkte in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, so dass einige wichtige Fragen noch nicht optimal gehandhabt werden. Gegenüber dem OECD-Prüfungsteam wurden einige Bedenken bezüglich der Umsetzung von Bundesgesetzen geäußert (diese seien zu komplex und unflexibel), die darauf schließen lassen, dass das System nicht immer reibungslos funktioniert. Die Tatsache, dass die Bundes- und Landesinitiativen für bessere Rechtsetzung voneinander weitgehend getrennt ablaufen, lässt auch darauf schließen, dass die Kooperationsmechanismen in den Bereichen, in denen dies wünschenswert wäre, z.B. beim Bürokratieabbau, noch nicht wirklich effektiv funktionieren und zu einem gemeinsamen Vorgehen beitragen. Beide Regierungsebenen verzichten damit auf den Mehrwert, der durch Zusammenarbeit erzielt werden könnte. Das

Unvermögen, eine effektive Koordinierung zu erreichen, erklärt sich u.U. daraus, dass es zu viele (und nicht etwa zu wenige) Arbeitsgruppen gibt, so dass der Fokus verlorengeht.

Der stets auch politische Charakter der Zusammenarbeit kann am Ende die Umsetzung daraus hervorgehender Absprachen untergraben.

Empfehlung 8.1 Es sollte eine Überprüfung/Auswertung von Kooperationsvereinbarungen und Arbeitsgruppen erwogen werden, um festzustellen, was gut und was weniger gut funktioniert (und warum). Es sollten Verfahren (z.B. Bürokratieabbau) oder Fragen (z.B. Nachhaltigkeit) der besseren Rechtsetzung ermittelt werden, bei denen gemeinsames Interesse an verstärkter Zusammenarbeit besteht, und die Bemühungen sollten sich auf diese Themen konzentrieren.

Die Beziehungen zwischen den Ländern sind stärker durch Wettbewerb als durch Zusammenarbeit geprägt. Der Spielraum, der in einem föderalen System für Wettbewerb besteht, kann sich günstig auf die Einführung von Instrumenten der besseren Rechtsetzung und die Entwicklung empfehlenswerter Praktiken auswirken. Deutschland ist der Ansicht, dass die Komplexität eines föderalen Staatsaufbaus durch den Vorteil des Wettbewerbs zwischen den Ländern aufgewogen wird. Und es fördert diesen Ansatz, wie an der geplanten Einführung einer Benchmarking-Bestimmung in das Grundgesetz (die erste Bestimmung ihrer Art in Europa) abzulesen ist. Jedes Bundesland konzentriert sich offenbar auf seine eigenen Bedürfnisse, obwohl einige in Fragen bester Praxis durchaus zur Kooperation mit anderen bereit sind, und das Kooperationsnetzwerk scheint zu wachsen. Dem OECD-Prüfungsteam gegenüber äußerte man, dass es wichtig sei, keinen zu strukturierten Ansatz zu verfolgen. Ein Austausch über empfehlenswerte Praktiken sei am besten auf informellem Wege möglich. Die Bundesländer unterscheiden sich stark in Bezug auf ihre Größe (einige erstrecken sich nur auf ein Stadtgebiet, andere sind sehr groß) und ihre Wirtschaftskraft. Variable Geometrie mag mehr Flexibilität und Dynamik ermöglichen, doch besteht auch die Gefahr von Doppelarbeit. Eine andere Frage in diesem Zusammenhang ist, wie Unternehmen damit umgehen, wenn sie über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus tätig sind und dann mit unterschiedlichem Landesrecht konfrontiert sind.

Empfehlung 8.2 Es sollte ausgewertet werden, in welchem Maße Wettbewerb zwischen den Ländern tatsächlich die Entwicklung empfehlenswerter Praktiken fördert und inwieweit solche Praktiken von den Ländern aufgegriffen werden. Es sollte eine Meinungsumfrage bei der Wirtschaft durchgeführt werden, um Ansichten zum deutschen Binnenmarkt und seiner Effizienz (im Sinne einheitlicher Regelungsansätze in den Ländern) zu überprüfen.

Hintergrund

Struktur, Aufgaben und Finanzierung kommunaler Verwaltungen

Struktur subnationaler Verwaltungsebenen

Es gibt drei Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen). Die sechzehn Länder sind eigenständig und üben in den im Grundgesetz festgelegten Bereichen Staatsgewalt aus – einschließlich des Rechts, Gesetze zu erarbeiten und zu erlassen (siehe unten). Jedes Bundesland hat eine eigene Verfassung, ein Parlament, eine Regierung, eigene Verwaltungsstrukturen und Gerichte. Die Kommunen umfassen 12 200 Städte und Gemeinden sowie 301 Landkreise.

Aufgaben und Befugnisse subnationaler Verwaltungsebenen

Aufgaben der Länder

Die föderale Struktur der Bundesrepublik bedeutet, dass wichtige Befugnisse und Aufgaben den Ländern gemäß ihren verfassungsrechtlichen Kompetenzen zukommen.

Zu den konkurrierenden Kompetenzen gehören bürgerliches Recht, Strafrecht, öffentliche Fürsorge, Lebensmittel- und Arzneimittelrecht, Verkehr, Naturschutz, Hochschulzulassung und -abschlüsse und die Raumordnung. Die Zuständigkeit liegt bei den Ländern, solange der Bund keine eigenen Gesetze auf diesem Gebiet erlässt. In einigen Bereichen kann der Bund seine Gesetzgebungskompetenz nur solange ausüben, wie dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bzw. zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. In einigen Fällen der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder im Prinzip das Recht auf abweichende Regelungen und sind befugt, ihre eigenen abweichenden Rechtsvorschriften zu verabschieden, selbst nachdem der Bund Gesetze erlassen hat. In diesem Fall gilt die zuletzt verabschiedete Rechtsvorschrift. Zu den Bereichen, in denen dieses Prinzip gilt, gehören Naturschutz, Raumplanung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse[1].

Zu den ausschließlichen Kompetenzen der Länder zählen ihre eigenen Verfassungen, innere Sicherheit und Polizei, Bildung, Kultur und Rundfunkrecht. Eine zentrale exklusive Kompetenz ist das Kommunalrecht (siehe unten). Nur die Länder sind befugt, den Kommunen Aufgaben zu übertragen, und sie sind allein für die Organisation der Kommunen zuständig. Gemäß Art. 84 (1) GG sind die Länder befugt, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln, einschließlich damit zusammenhängender Ausführungsgesetze und Verordnungen, die hauptsächlich an die Kommunen im Hinblick auf ihre Umsetzungsaufgaben gerichtet sind.

Aufgaben der Landkreise und Kommunen

Das im Grundgesetz festgeschriebene föderale System sieht vor, dass die Kommunen Bestandteil der Länder sind. Die Länder bestimmen daher den Rahmen für die Arbeit der kommunalen Verwaltung. Gleichzeitig, entsprechend einer verfassungsrechtlichen Tradition, die bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts zurückreicht, haben Kommunen und Landkreise im Rahmen der Gesetze Selbstverwaltungsrechte in allen kommunalen Angelegenheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich. Das Grundgesetz schreibt vor, dass sie die Möglichkeit haben müssen, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Dieses Selbstverwaltungsrecht umfasst insbesondere den öffentlichen Nahverkehr, den öffentlichen Straßenbau, Wasser-, Gas- und Stromversorgung, Abwasserentsorgung und Stadtplanung. Des Weiteren spielen sie traditionell eine sehr aktive und autonome Rolle bei der Erbringung einer großen Bandbreite von öffentlichen Dienstleistungen. Dazu gehören Sozialhilfe, kommunale Landnutzung und Infrastrukturmanagement. Sie setzen fast zwei Drittel aller Bundes- und Landesgesetze um. Die funktionale Bedeutung (allerdings nicht in der Gesetzgebung) der Kommunen in Deutschland ist daher im Vergleich zu den meisten anderen OECD-Ländern enorm.

Kommunen und Landkreise können im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ihre eigenen Projekte und Maßnahmen zur Verbesserung der Umsetzung ins Leben rufen. Sie erteilen Genehmigungen, führen Verfahren durch, erstellen Pläne usw. Mehr als 800 kommunale Versorgungsunternehmen sind in der Strom-, Gas- und Wasserversorgung tätig. Viele davon sind teilweise oder vollständig im Besitz der Kommunen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung beschränkt sich die Aufsicht der Länder auf die Rechtmäßigkeit der angewandten Verwaltungsverfahren.

Finanzierung der subnationalen Verwaltungsebenen

Die Steuergesetzgebungshoheit liegt fast ausschließlich beim Bund. Das Gesamtsteueraufkommen wird zwischen dem Bund, der Gesamtheit der Länder und den einzelnen Ländern verteilt. Ergänzend wird durch den Länderfinanzausgleich, der durch die Aufteilung der Steuereinnahmen Abhilfe für die strukturellen Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern schaffen soll, dafür gesorgt, dass auch leistungsschwache Länder ihre Aufgaben erfüllen und ihre Eigenstaatlichkeit entfalten können. Damit soll die Herstellung und Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet ermöglicht werden. Leistungsschwache Länder erhalten darüber hinaus Mittel des Bundes (Bundesergänzungszuweisungen), d.h. zusätzlich zu der Umverteilung zwischen den Ländern. In allen Ländern gibt es ähnliche Ausgleichssysteme, um Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen auszugleichen.

Das Steueraufkommen wird gemäß einem „Trennsystem“ und einem „Verbundsystem“ (Art. 106 GG) aufgeteilt. Nach dem ersten System gehen alle Steuereinkünfte an eine einzige Verwaltungsebene (entweder Bund, Länder oder Gemeinden). Im Gegensatz dazu teilen sich verschiedene Verwaltungsebenen die Einkünfte aus dem zweiten System (auch Gemeinschaftsteuern genannt). Etwa 70% des deutschen Steueraufkommens werden durch das Verbundsystem erhoben.

Es gibt drei Schemata für Entwicklungsprojekte der Länder. „Gemeinschaftsaufgaben“ werden gemeinsam von Bund und Ländern beschlossen und umfassen Bereiche wie Subventionen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und finanzielle Hilfen für Forschung und Entwicklung. Investitionshilfen können für größere Investitionsprojekte der Länder oder Gemeinden zur Förderung einer ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung bereitgestellt werden. Mittel für Geldleistungen unterstützen die von Ländern gezahlten Sozialleistungen. Zur Regelung dieser Transferleistungen wurden komplexe institutionelle Vorkehrungen geschaffen, aber einige Faktoren stehen einer optimalen Effizienz der Ressourcenzuweisung entgegen. Wichtige Steuern wie die Einkommensteuer oder die Mehrwertsteuer (MwSt.) werden z.B. nach komplexen Regeln zwischen der Bundes-, Landes- und z.T. auch der kommunalen Ebene aufgeteilt. Die Kofinanzierung (d.h. die gemeinsame Finanzierung von Projekten durch die drei Verwaltungsebenen) ist möglicherweise das größte Problem für die Kosteneffizienz, da die geteilte Verantwortung für ein Projekt nicht nur eine effektive Projektbeurteilung, sondern auch die Projektkontrolle erheblich behindert[2].

Die Einführung einer neuen gemeinsamen Schuldenregel für den Bund und die Länder ab dem Haushaltsjahr 2011 war der zentrale Punkt der zweiten Stufe der Föderalismusreform, die im August 2009 in Kraft getreten ist. Danach ist die Kreditaufnahme zum Ausgleich des Bundes- oder eines Landeshaushalts untersagt. Nur wenige Ausnahmen von dieser Regel sind zulässig. Fünf besonders finanzschwache Länder erhalten Konsolidierungshilfen, um die Einhaltung dieser Regel zu gewährleisten.

Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung auf subnationaler Ebene

Allgemeiner Kontext

Was ihre eigene Regulierungstätigkeit angeht, sind die Länder an die Agenda für bessere Rechtsetzung der Bundesregierung nicht unmittelbar gebunden. Die Mehrzahl der Regulierungsmaßnahmen auf Länderebene (Entwicklung und Umsetzung von Landesrecht, eigenverantwortliche Umsetzung von Bundesrecht) wird im Sinne der unabhängigen Stellung der Länder nach dem Grundgesetz eigenständig durchgeführt. Die Länder sind beispielsweise nicht fest in das Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ eingebunden. Außer Informations-, Daten- und Erfahrungsaustausch mit der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt handelt es sich bei dem Programm nicht um ein gemeinsames Programm, bei dem alle staatlichen Ebenen einbezogen werden.

Die meisten Länder haben Elemente eines Ansatzes für bessere Rechtsetzung entwickelt, die ihren speziellen Bedürfnissen entsprechen. Interesse und Initiativen bestehen schon seit langem. In einigen Ländern haben Politiken zur Förderung guter Gesetzgebung ihren Ursprung in den 1970er Jahren. Deutschland war eines der ersten Mitglieder der EU, das Qualitätsstandards für eine ganze Reihe öffentlicher Organisationen (von Versicherungsunternehmen über Museen bis hin zu Gemeinderäten) entwickelt hat, und daran waren auch die Länder beteiligt. Seit Beginn der 1990er Jahre dienten die Maßnahmen dem Abbau administrativer Lasten und der Förderung innovativer Lösungen für bürokratische Verfahren. Der Speyerer Qualitätswettbewerb spielte dabei eine große Rolle. Der Abbau von Verwaltungslasten und die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung sind offenbar Schwerpunkte der Agenda der Bundesländer für bessere Rechtsetzung.

Initiativen sind nicht auf die Länderebene beschränkt. Neben anderen Initiativen hat eine Reihe von Städten innovative Ansätze für die Stadtverwaltung sowie Lösungen für ihre effektive Fortführung entwickelt[3]. Auf lokaler Ebene ist eine Debatte über New-Public-Management-Reformen in Gang gebracht worden, die noch andauert und auch bereits zu Maßnahmen geführt hat.

Der Spielraum, der in einem föderalen System für Wettbewerb besteht, kann sich günstig auf die Einführung von Instrumenten der besseren Rechtsetzung auswirken, insbesondere mit Blick auf die Verschlankung der öffentlichen Verwaltung, die Vereinfachung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Verbreitung von E-Government. Einzelne Länder und Kommunen können miteinander um den Zuzug von Einwohnern und die Ansiedlung von Unternehmen wetteifern. Dieser Wettbewerb fördert die Suche nach besten Praktiken und ermöglicht ein Ausprobieren verschiedener Ansätze. Das deutsche System begünstigt diesen Ansatz, was z.B. durch die Einführung einer Benchmarking-Bestimmung im Grundgesetz belegt wird. Bessere Rechtsetzung gilt allgemein als wichtig für die Förderung der Wirtschaft, indem sie neben anderen Maßnahmen dazu beiträgt, attraktive steuerliche Rahmenbedingungen und eine sichere und effektive Infrastruktur zu fördern.

Institutioneller Rahmen für bessere Rechtsetzung

Einige Länder haben spezielle zentrale Geschäftsstellen für bessere Rechtsetzung und/oder Aufsichtsgremien auf oberster Regierungsebene eingerichtet. In einigen Fällen erfolgte dies bereits in den frühen 1990er Jahren. Sogenannte Normenprüfstellen sind auf Länderebene häufig anzutreffen. Ihr Mandat reicht von der Beratung bis hin zur formellen Kontrolle der Qualität von Gesetzentwürfen und der Überwachung der Einhaltung von Verwaltungsverfahren.

Öffentliche Konsultation und Kommunikation

Die Länder nutzen in der Regel das Internet, um Interessenvertreter einzubeziehen und ihre Initiativen für bessere Rechtsetzung zu kommunizieren. Häufig werden Informationen auch über die staatlichen und kommunalen Handelskammern verbreitet. Die Länder geben eigenständig jeweils ein Amtsblatt heraus, in dem Landesgesetze bekanntgegeben und veröffentlicht werden. Die Mehrzahl der Länder veröffentlicht zusätzlich Online-Register. Einige Länder veröffentlichen die Verfahrensvorschriften der Landesregierung sowie Richtlinien für die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Auch von Broschüren und Mitteilungsblättern wird reger Gebrauch gemacht.

Ex-ante-Folgenabschätzung für neue Rechtsvorschriften

Sowohl im Hinblick auf den rechtlichen Rahmen als auch die Verfahren gibt es hier große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. In den meisten Ländern gibt es verbindliche Vorschriften zur GFA, worunter z.T. auch die Ex-ante-Folgenabschätzung fällt. In vielen Ländern werden regelmäßig Befristungsklauseln verwendet, in einigen Fällen sogar über viele Jahre.

Die Länder sind in ihren Überlegungen zur Institutionalisierung der Folgenabschätzung und Qualitätsbewertung von Gesetzentwürfen durch ihre Parlamente schon relativ weit fortgeschritten. Wie auf Bundesebene liegt die Zuständigkeit für die GFA bei dem federführenden Ressort. Die von den Ländern eingeführten Mechanismen zur Prüfung der Gesetzentwürfe umfassen gewöhnlich auch die Kontrolle der durchgeführten Gesetzesfolgenabschätzungen. Die Ergebnisse der GFA werden in der Regel im Gesetzentwurf berichtet und können dann vom Landesparlament und den konsultierten Parteien jederzeit zur Prüfung eingesehen werden. Auf Anregung des Landes Rheinland-Pfalz beschäftigt sich die Konferenz der Landtagspräsidenten seit 1996 mit Maßnahmen, um die parlamentarische Qualitätskontrolle von Gesetzentwürfen effektiver zu gestalten. Im Jahr 1998 sprachen sich alle Landtagspräsidenten für eine verstärkte Nutzung regulatorischer Qualitätssicherungsmechanismen als Ergänzung zu Analysen und Einschätzungen der Exekutive aus. Sie richteten u.a. an die Parlamente die Empfehlung, ihre jeweilige Regierung zu verpflichten, nach Ablauf einer Frist über die Auswirkungen einer neuen Regelung zu berichten. Den parlamentarischen Ausschüssen empfahlen sie, bei der Überprüfung von Gesetzentwürfen systematisch einen Katalog von Testfragen zur Regulierungsqualität anzuwenden[4]. In einigen Ländern wurde darüber hinaus geprüft, die Gesetzesfolgenabschätzung und andere Qualitätssicherungsmechanismen zu formalisieren und in der jeweiligen Landesgeschäftsordnung zu verankern.

In Rheinland-Pfalz wurde zunächst erwogen, ein spezielles Gremium zu schaffen, das die Aufgabe haben sollte, im Auftrag des Landtags die Qualität von Gesetzentwürfen zu überprüfen[5]. Diese Idee wurde jedoch verworfen, offenbar weil der Landtag der Ansicht war, dass es sich dabei um eine technische Fachaufgabe handelt und das Parlament dadurch möglicherweise in seinen politischen Beratungen eingeschränkt werden könnte. Stattdessen entschied sich der rheinland-pfälzische Landtag für eine engere Zusammenarbeit und einen häufigeren Informationsaustausch mit der Regierung hinsichtlich der Bewertung von Regelungsentwürfen. Eine im Januar 2001 in Kraft getretene Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat das Ziel, die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung (Ex-ante-Analyse) zu verbessern, indem die Landesregierung verpflichtet wird, den Landtag sehr frühzeitig über ein Gesetzesvorhaben zu informieren, wenn die GFA für künftig geplante Regelungen vorbereitet wird.

Umsetzung von EU-Recht

In den Bereichen ihrer ausschließlichen Kompetenzen halten sich die Länder an dieselben Verfahren, wie sie für die Entwicklung der Landesgesetzgebung gelten.

Bürokratieabbau

Im Juli 2007 einigten sich die Länder in einer Entscheidung des Bundesrats auf einen Maßnahmenkatalog zur Beschränkung der Regelungsdichte und zur Verringerung der Zahl der Normen und Verwaltungsvorschriften. Diese Initiativen zielen langfristig auf eine Verringerung der Belastung für Unternehmen, vor allem kleine und mittelständische Unternehmen, sowie auf die Ausweitung des Handlungsspielraums für Gemeinden und Kommunalverwaltungen ab, um Lasten abzubauen. Zu den auf Landesebene durchzuführenden Maßnahmen gehört die Einführung einer GFA unter Berücksichtigung aller wesentlichen Interessen von Bürgern und Unternehmen sowie die Einführung einer Kappungsgrenze für Verwaltungsvorschriften (systematische Überprüfung der Zahl der Verwaltungsvorschriften in einem Land in regelmäßigen Abständen). Diskutiert wird ebenfalls eine Überprüfung zur Verringerung der Zahl von Verwaltungsvorschriften und zur Erhöhung ihrer Flexibilität (weniger verbindlich). Es wird darüber hinaus nach Deregulierungsmöglichkeiten in den Bereichen gesucht, in denen den Ländern im Zuge der Föderalismusreform neue Gesetzgebungskompetenzen übertragen wurden (z.B. Verwaltungsverfahrensrecht). Geprüft wird ferner die Einrichtung eines zentralen Überprüfungs-/Aufsichts-

gremiums auf Länderebene[6]. Bei der Anwendung des SKM verfahren die Länder nach dem von den Bundesbehörden entwickelten Ansatz.

Fünf Länder haben 2006 an zwei Pilotprojekten unter Leitung der Bertelsmann-Stiftung zur Senkung von Bürokratiekosten für Unternehmen teilgenommen. Dabei wurde eine vereinfachte Version des SKM verwendet („SKM-Scan des Landesrechts")[7]. Im Rahmen dieses Pilotprojekts wurde die Anwendbarkeit des SKM auf subnationales Recht zum ersten Mal getestet.

Zentrale Anlaufstellen (One-Stop-Shops) und die EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) wirkt sich in verschiedener Hinsicht auf die Gemeinden aus, da diese für ca. 80% der nötigen Genehmigungen und Verfahren für Dienstleistungsanbieter zuständig sind. Nach Maßgabe der Richtlinie sollen in den Ländern mit einer stärkeren Wirtschaftsgrundlage die Gemeinden als Hauptanlaufstellen dienen. Durch diese Entwicklung wird die bereits weitverbreitete Einrichtung von zentralen Anlaufstellen in den Kreisen und Kommunen formell institutionalisiert. Sofern noch nicht vorhanden, wird die nötige Infrastruktur geschaffen[8].

Modellkommunen

Mehrere Länder haben „Experimentiergesetze" erlassen, mit denen entweder einer begrenzten Zahl von sogenannten „Modellkommunen" oder allen Kommunen des jeweiligen Landes die Möglichkeit gegeben wird, für einen begrenzten Zeitraum von bestimmten landesrechtlichen Vorgaben abzuweichen. Diese Erprobung wird ausgewertet und z.T. auch wissenschaftlich begleitet mit dem Ziel, erfolgreiche Ansätze zum Abbau überflüssiger Regulierungen dauerhaft in das Landesrecht übernehmen zu können.

Initiativen auf kommunaler Ebene

Die New-Public-Management-Reformen haben zur Umsetzung eines Pakets von Kontrollreformen geführt, von der Rekonstruktion des Haushalts bis zur Entwicklung moderner Prüf- und Revisionsinstrumente auf der kommunalen Ebene. Das sogenannte Neue Steuerungsmodell war auf die kommunale Ebene ausgerichtet und dort vor allem auf die Modernisierung kommunaler Haushalte. Im Zuge dieser Reformwelle wurde auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) eingerichtet[9]. Es ist eine Plattform für die freiwillige Zusammenarbeit der Kommunen, die ihre Mitglieder bei ihren Verwaltungsreformbemühungen unterstützt hat. Mittlerweile ist die KGSt beratend für öffentliche Organisationen auf kommunaler Ebene tätig. Sie dient darüber hinaus als gemeinsames Netzwerk für alle Gemeinden (mit mehr als 35-jähriger Erfahrung) in einigen ihrer Dienstleistungsbereiche (z.B. KIKOS-Wissensdatenbank und IKON-Vergleichsdatenbank seit 1971). Sie erleichtert auch die Organisation von Sensibilisierungs- und Kommunikationskampagnen und Veranstaltungen zu Verwaltungsreformen. Das KGSt-Forum findet alle drei Jahre statt und hat sich zu einer Stammveranstaltung für die deutschen Gemeinden entwickelt.

Abstimmungsmechanismen

Vertikale Abstimmung

Abstimmung über die Entwicklung von Bundesrecht

Die Hauptaufgabe der Länder bei der Umsetzung von Bundesrecht besteht darin, sich aktiv an den Verfahren zur Gestaltung desselbigen zu beteiligen, nicht zuletzt durch den Bundesrat, in dem die sechzehn Landesregierungen vertreten sind. Die Gemeinsame Geschäftsordnung verlangt von den Bundesministerien, dass sie Vertreter der Bundesländer so früh wie möglich in das Gesetzgebungsverfahren einbeziehen. Jedes Ministerium

hat seine eigenen Verfahrensregeln. Im Allgemeinen sind der Bundestag und sämtliche Bundesministerien daran beteiligt. Es gibt kein federführendes Ressort. Die GGO schreibt ebenfalls vor, dass Gesetzentwürfe Aussagen zu den geschätzten Folgen für die Landes- und Kommunalhaushalte beinhalten. Laut Grundgesetz muss jeder vom Bundestag verabschiedete Gesetzentwurf dem Bundesrat vorgelegt werden, entweder weil der Bundesrat zustimmen muss oder um dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, Einspruch zu erheben (vgl. Kapitel 4).

Abstimmung über andere Regulierungsmaßnahmen

Vertikale Abstimmung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen

Über die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt gibt es einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden. Zur Abstimmung und zum wechselseitigen Informationsaustausch nutzen die Länder auch die Fachministerkonferenzen, die Bund-Länder-Arbeitsgruppen und die Länderarbeitsgruppen o.ä. (z.B. das Netzwerk Bürokratieabbau)[10]. Die Fachkonferenzen tagen regelmäßig und sind in Arbeitsgruppen auf verschiedenen Ebenen organisiert. Beschlüsse dieser Gremien sind in der Regel nicht verbindlich, sichern jedoch einen gemeinsamen Ansatz der Bundes- und Landesbehörden. Die Staatssekretärsrunde „Deutschland-Online" fungiert als Steuerungsgremium des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände für die Abstimmung der Reformvorhaben im Bereich E-Government.

Über die zweite Stufe der Föderalismusreform hinaus wurde ein neues Verfahren eingeführt, um Haushaltskrisen zu vermeiden. Ein neu geschaffener Stabilitätsrat hat vom früheren Finanzplanungsrat Koordinierungsaufgaben übernommen. Mitglieder des Stabilitätsrats sind der Bundesfinanz- und der Bundeswirtschaftsminister sowie die Finanzminister der Länder. Der Stabilitätsrat hat folgendes Mandat: Überwachung des Bundeshaushalts und der Haushalte der einzelnen Länder, Prüfung eventueller Krisenlagen auf der Grundlage gemeinsamer Kriterien sowie Schaffung und Kontrolle eines Sanierungsverfahrens zur Vermeidung von Krisen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben tagt die Ständige Konferenz der Innenminister (IMK) in der Regel zweimal im Jahr, sofern nicht insbesondere auf Grund aktueller politischer Entwicklungen oder Gefahrenlagen für die Innere Sicherheit Sondersitzungen erforderlich sind. Die meisten Themen, die die Minister und Staatssekretäre in ihren Sitzungen erörtern, werden von den sechs ständigen Arbeitskreisen der IMK vorbereitet, die in ihrem Zuschnitt den Geschäftsbereich der Innenressorts abbilden. Zusätzlich zu den durch die Arbeitskreise vorbereiteten Themen können die Länder und der Bund auch andere Themen für die Sitzungen der IMK anmelden. Kurz vor den Sitzungen der IMK tagt jeweils eine Konferenz der Staatssekretäre und Staatsräte, die die Arbeitsergebnisse der Arbeitskreise und die gesonderten Themenanmeldungen bewertet und für die Minister und Senatoren aufbereitet. Es besteht die Möglichkeit der Stimmenthaltung. In einer Erklärung zum Protokoll kann ein Land oder der Bund seine abweichende Auffassung zum Ausdruck bringen und sich der Stimme enthalten. Die Beschlüsse der IMK werden in der Regel veröffentlicht, sofern nicht ein Land oder der Bund der Veröffentlichung widerspricht.

Horizontale Abstimmung

Die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Ländern erfolgt durch die Konferenzen der einzelnen Ministerien sowie die Ministerpräsidentenkonferenz, die mindestens zweimal im Jahr tagt. Die Konferenzen werden von mehreren ständigen Arbeitsgruppen unterstützt. Es gibt aber auch die horizontale Ad-hoc-Zusammenarbeit, beispielsweise in Form direkter bilateraler Vereinbarungen und gemeinsamer Projekte sowie als regionsübergreifendende Zusammenarbeit. Beispiele hierfür sind Staatsverträge oder sonstige Übereinkommen

zwischen den Ländern zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den nördlichen Bundesländern in den Bereichen Verbraucherschutz, Landeslabore oder im IT-Sektor. Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie hat einen raschen und intensiven Prozess der Rationalisierung und der Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen zwischen den Ländern und Kommunen in Gang gebracht.

Benchmarking ist ein wichtiges Merkmal des deutschen Systems. Deutschland ist das erste Land in der EU, das den Benchmarking-Grundsatz in eine Bestimmung der Verfassung aufgenommen hat, um den Wettbewerb und eine fortwährende Bewertung zu fördern. Die nötige Verfassungsänderung ist im Sommer 2009 in Kraft getreten. Wegen der vielfältigen Erfahrungen der Länder und ihrer Experimentierbereitschaft werden Vergleiche, Auswertungen und der Austausch guter Praktiken häufig dazu genutzt, um Reformen voranzutreiben. Deutschland versucht mit seinem Ansatz auf kluge Weise das Nebeneinander von Wettbewerb und solidarischer Zusammenarbeit zwischen den Ländern optimal auszunutzen, um die deutlichen Disparitäten zwischen den Ländern zu reduzieren.

Anmerkungen

1. Von diesem Recht wurde bisher nur einmal im Zusammenhang mit dem Jagdrecht Gebrauch gemacht.
2. Vgl. OECD-Bericht 2004, S. 54.
3. Vgl. z.B. H. Hill/H. Klages (1994), *Lernen von Spitzenverwaltungen*, RAABE; H. Hill/H. Klages (1995), *Reform der Landesverwaltung*, RAABE; H. Hill/H. Klages (1996), *Reform der Landesverwaltung II*, RAABE; H. Hill/H. Klages (1997), *Reform der Landesverwaltung* III, RAABE.
4. In ihren Empfehlungen erwähnen die Landtagspräsidenten ausdrücklich die Nutzung der Kontrollfragen der Bundesregierung für den Fall, dass es keinen landesspezifischen Fragebogen geben sollte.
5. Landtags-Drucksache Rheinland-Pfalz 13/3172.
6. Vgl. Nationales Reformprogramm Deutschland 2005-2008. Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007, 8. August 2007, unter *http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/GE_nrp_en.pdf* (letzter Zugriff am 2. Mai 2009), S. 46.
7. Bertelsmann Stiftung (2005), *Der SKM Quick-Scan im Überblick*, Gütersloh.
8. Ein Beispiel für die erfolgreiche Förderung von Firmengründungen ist Rheinland-Pfalz, wo das Verfahren zur Gründung eines Unternehmens den sogenannten Gründungszentren, d.h. den Handelskammern, übertragen wurde. Wer ein eigenes Unternehmen gründen möchte, kann nun mehrere Anmeldeanträge bei einer einzigen Stelle einreichen.
9. Zunächst hatte sie unter dem Namen „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“ ihre Arbeit aufgenommen.
10. Das „Netzwerk Bürokratieabbau“ wurde 2007 auf Initiative des Landes Brandenburg gegründet. Es sollte als Forum für den Meinungs- und Informationsaustausch zu aktuellen Themenschwerpunkten des Bürokratieabbaus zwischen den beteiligten Stellen aller Bundesländer, den Mitarbeitern des Sekretariats des Nationalen Normenkontrollrats und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt dienen. Gleichzeitig dient das Netzwerk als Koordinierungsplattform für die Verteilung von Zuständigkeiten und als ein gemeinsames Lobbygremium. Eine gemeinsam genutzte Datenbank, auf der jedes Land aktuelle Beiträge oder Materialien einstellen kann, erleichtert den Austausch von Informationen.

Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (2005), *Der SKM Quick-Scan im Überblick*, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2009), *Handbuch zur Messung von Regulierungskosten*, Gütersloh.

Böhret C./G. Konzendorf (2001), *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, Nomos, Baden-Baden.

Burkhart, S. (2009), „Reforming Federalism in Germany: Incremental Changes Instead of the Big Deal", in *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2), 2009, S. 341-365.

Deutsche Bank Research (2007), „Better Regulation in Deutschland und der EU. Zeit für Resultate", *EU Monitor 47*.

Deutsche Bundesregierung (Bundesministerium des Innern) (2006), *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, Berlin.

Deutsche Bundesregierung (2007), *Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells*, Berlin.

Deutsche Bundesregierung (2008), *OECD Regulatory Indicators Questionnaire 2008*, Berlin.

Deutsche Bundesregierung (Bundeskanzleramt) (2008), *Zeit für das Wesentliche: Bürokratieabbau schafft Freiräume. Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus*, Berlin.

Deutsche Bundesregierung (Bundesministerium der Justiz) (2009), *Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung". Bericht zum Stand der Rechtsbereinigung*, Berlin.

Deutsche Bundesregierung (Bundesministerium des Innern) (2009), *Hintergrunddokument „Structures and Practices of the Federal Republic of Germany"*, Arbeitsdokument für das EU15-Projekt, Berlin.

e-Practice, *e-Government Factsheets. Germany*, Auflage 11.0, Januar 2009, verfügbar unter: *www.epractice.eu/en/document/288242* (letzter Zugriff am 14. April 2009).

Economist Intelligence Unit (2008), *Germany, Country report*, London.

Economist Intelligence Unit (2008), *Germany, Country Profile 2008*, London.

Gunlicks, A. (2007), „German Federalism Reform: Part One", in *German Law Journal*, Vol. 08/1, S. 111-132.

Hill, H. (2007), „Recht als Geschäftsmodell. Von Better Regulation zu New Regulation", in *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 19 (Oktober), S. 809-819.

Hill, H./H. Klages (1994), *Lernen von Spitzenverwaltungen*, RAABE.

Hill, H./H. Klages (1995), *Reform der Landesverwaltung*, RAABE.

Hill, H./H. Klages (1996), *Reform der Landesverwaltung II*, RAABE.

Hill, H./H. Klages (1997), *Reform der Landesverwaltung III*, RAABE.

Jacob, K./J. Hertin et al. (2008), *Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA)*, verfügbar unter *http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia* (unveröffentlichtes Datenblatt zu Deutschland).

The National Reform Programme. Germany 2005 – 2008. Implementation and Progress Report 2007, 8. August 2007, verfügbar unter *http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/GE_nrp_en.pdf* (letzter Zugriff am 2. Mai 2009).

OECD (2004), *OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform: Deutschland, Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung*, OECD, Paris.

OECD (2006), *OECD-Wirtschaftsberichte – Deutschland*, Mai 2006, OECD, Paris.

OECD (2008), *Political Economy of Structural Reform, Draft Case Studies: Germany*, ECO/EDR/PE(2008)4.

OECD (2008), *OECD-Wirtschaftsberichte – Deutschland*, April 2008, OECD, Paris.

Werner J. et al. (2007), *„Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland?*, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Weltbank, *Doing Business 2009. Country Profile for Germany*, Washington D.C.

ANHANG A

Die Verantwortung der Ministerien für die Gesetzesfolgenabschätzungen in der Bundesregierung

Je nach Regelungsgegenstand, Zuständigkeiten und Interessen beteiligen sich die Bundesministerien wie folgt an der Bewertung des Gesetzesvorschlags:

Bundesministerium des Innern:

- Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz,
- Prüfung, ob sich die Gesetzesvorhaben widerspruchslos in die bestehende Rechtsordnung einfügen,
- Belange der Kommunen,
- Belange des Datenschutzes,
- Belange des öffentlichen Dienstes,
- Belange des Sports und
- Belange der Informationstechnik, insbesondere Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf die IT der öffentlichen Verwaltung.

Bundesministerium der Justiz:

- Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz,
- Prüfung, ob sich die Gesetzesvorhaben widerspruchslos in die bestehende Rechtsordnung einfügen und
- Rechtsförmlichkeit.

Bundesministerium der Finanzen:

- Auswirkungen auf die Einnahmen und die Ausgaben der öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Kommunen) und
- steuer- und abgabenrechtliche Vorschriften.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie:

- Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf die Kosten für die Wirtschaft (insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen) und
- Auswirkungen auf die Preise einzelner Waren und das allgemeine Preisniveau.

Auswärtiges Amt:

- bei Entwürfen von Vertragsgesetzen zur Einbindung völkerrechtlicher Verträge in innerstaatliches Recht.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz:

- Auswirkungen auf die Ernährung oder die Landwirtschaft.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales:

- Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, das Arbeitsrecht, den Arbeitsschutz,
- Auswirkungen auf die soziale Sicherung und
- Belange behinderter Menschen.

Bundesministerium der Verteidigung, wenn Belange der Verteidigung berührt sind oder das Verteidigungsressort an der Umsetzung beteiligt ist.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:

- Auswirkungen auf die Chancengleichheit und
- Belange von Familien, Senioren, Kindern und Jugendlichen.

Bundesministerium für Gesundheit, wenn Belange der Gesundheit berührt sind.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung:

- Auswirkungen auf den Verkehr und
- öffentlich-rechtliche Vorschriften, die Auswirkungen auf die Stadtentwicklung oder Anforderungen an Gebäude haben.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit:

- Auswirkungen auf die Umwelt.

Bundesministerium für Bildung und Forschung:

- Auswirkungen auf Bildung und Forschung.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hinsichtlich der Frage, ob Belange der wirtschaftlichen Entwicklung berührt werden.

Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien, wenn Belange der Kultur- oder Medienpolitik berührt sind.

ANHANG B

Regulierungsbehörden

Bundesoberbehörden

Bundesoberbehörden sind selbstständige höhere Behörden des Bundes im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums und zuständig für einen bestimmten Politikbereich. Für die Einrichtung solcher Behörden gibt es keinen einheitlichen Rechtsrahmen. Sie wurden anlassbezogen per Gesetz oder Erlass gegründet, um bestimmte Sektoren oder Themen zu behandeln. Ihre Aufgaben, Befugnisse und Funktionsweise sind auf die von ihnen bearbeiteten Sektoren oder Themen zugeschnitten. Ihre Struktur entspricht im Allgemeinen derjenigen der Ministerien. Es gibt einen Leiter, der von Abteilungen und Referaten unterstützt wird. Bundesoberbehörden werden im Wesentlichen aus dem Bundeshaushalt finanziert. Einkünfte aus Gebühren sind nachrangig. Sie sind Teil des Haushalts ihres übergeordneten Ministeriums. Eine Ausnahme bildet die BaFin, die sich ausschließlich aus Gebühren, Rückzahlungen und Beiträgen der Einrichtungen und Unternehmen finanziert, die sie überwacht.

Regelungsbefugnisse

Im Allgemeinen setzen diese Behörden Rechtsvorschriften um, wobei sie einen gewissen Ermessensspielraum bei der Auslegung und beim Vollzug haben. Sie erlassen jedoch selbst keine Rechtsvorschriften. Dennoch gibt es Ausnahmen, so dass einige wichtige Behörden auch über Regulierungsbefugnisse verfügen. Dazu zählen insbesondere die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die Bundesnetzagentur (für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn) und das Bundesversicherungsamt.

Autonomie und Rechenschaftspflicht

Die Behörden unterstehen einem Ministerium. Sie müssen dem Ministerium regelmäßig über ihre Tätigkeit Rechenschaft ablegen und unterstehen seiner Rechts- und Fachaufsicht. Erfüllen sie ihre Aufgaben nicht angemessen, kann das übergeordnete Ministerium direkt eingreifen („Fach- und Rechtsaufsicht"). In einigen Fällen wird der Behördenleiter von dem Ministerium entsandt und werden die Mitglieder des Verwaltungsrats von ihm ernannt. Oft muss die Verwaltungsordnung der Behörden von dem zuständigen Ministerium gebilligt werden. Dennoch genießen sie eine weitgehende Autonomie bei Umsetzung und Vollzug, wobei die jeweils zuständigen Ministerien selten eingreifen. Sie sind im Allgemeinen gesetzlich befugt, endgültige Entscheidungen in Einzelfällen zu treffen.

Richtlinien für die ministerielle Aufsicht

Die Bundesministerien haben gemeinsame Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über die Behörden ihres jeweiligen Geschäftsbereichs

festgelegt und die relevante Bestimmung in der aktuellen Fassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung verankert (vgl. Abs. 3, Satz 1)[1]. Diese waren Teil des Umsetzungsplans 2009 für das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen".

Selbstverwaltete Behörden (mittelbare Bundesverwaltung)

In einigen Bereichen können Bundesaufgaben von unabhängigen Verwaltungen übernommen werden („mittelbare Bundesverwaltung"). Diese Behörden sind nicht unmittelbar einem Bundesministerium rechenschaftspflichtig, sondern werden von Selbstverwaltungsgremien geleitet. In der Regel bestehen sie aus Vertretern der betroffenen Parteien. Die Bundesministerien prüfen lediglich, ob die Aufgaben rechtskonform ausgeführt werden. Sie haben keinen Einfluss darauf, wie die Aufgaben ausgeführt werden, d.h. sie üben lediglich Rechtsaufsicht aus. Überwiegend handelt es sich um die Institutionen der Sozialversicherung (Renten-, Kranken-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung).

Diese Institutionen haben üblicherweise eine dreigliedrige Struktur: Sie haben einen vollbeschäftigten Direktor, der für das Tagesgeschäft zuständig ist, einen Rat aus mehreren Personen, der die Institution vertritt, und das oberste Gremium, das Vertreterkomitee, das den Rat und den Direktor wählt, den Haushalt beschließt und den Aufgabenbereich festlegt. Der Rat und das Vertreterkomitee bilden das Selbstverwaltungsgremium. Es besteht aus Freiwilligen, die die Beitragszahler, d.h. Arbeitgeber und Angestellte, vertreten.

Eine Institution der Sozialversicherung ist beispielsweise die Deutsche Rentenversicherung. Sie vereint die Deutsche Rentenversicherung Bund, die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See und 14 regionale Rentenversicherungsträger.

Anmerkungen

1. Vgl. *Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich* (Stand: 2. Mai 2008) unter *www.verwaltung-innovativ.de/cln_162/nn_684674/SharedDocs/Publikationen/DE/20080515__24__grundsaetze__ausuebung__fachaufsicht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf* (letzter Zugriff am 25. Mai 2009).

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(42 2010 17 5 P) ISBN 978-92-64-08595-4 – No. 57346 2010

Bessere Rechtsetzung in Europa

DEUTSCHLAND

Wie wichtig eine wirkungsvolle Rechtsetzung ist, zeigt sich heute, nach dem schwersten Konjunkturabschwung seit der Großen Depression, deutlicher denn je. Doch wie kann bessere Rechtsetzung die wirtschaftlichen und sozialen Aussichten der Länder im Einzelnen verbessern, dauerhaftes Wachstum fördern und die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaften stärken? Was genau ist wirkungsvolle Rechtsetzung? Wie sollte sich die Politik für bessere Rechtsetzung im kommenden Jahrzehnt gestalten und in welche Richtung sollte sie gehen? Um auf diese Fragen zu antworten, hat die OECD in Partnerschaft mit der Europäischen Kommission ein großes Projekt zur Prüfung der Bemühungen um bessere Rechtsetzung in 15 in der Europäischen Union vertretenen OECD-Ländern – darunter auch Deutschland – gestartet.

In jedem Bericht werden die zentralen Elemente dargestellt und analysiert, die zusammengenommen für ein effektives Regulierungsmanagement sorgen, womit ein Rahmen für die künftige Entwicklung von Regulierungspolitik und -reform aufgezeichnet wird. Untersucht werden u.a. folgende Fragen:

- Strategien und Maßnahmen zur Verbesserung des Regulierungsmanagements
- Institutionelle Kapazitäten für wirkungsvolle Rechtsetzung und allgemeiner Kontext der politischen Entscheidungsfindung
- Transparenz und Verfahren für wirkungsvolle Konsultation und Kommunikation mit der Öffentlichkeit
- Verfahren für die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften, wie z.B. Folgenabschätzungen, und für den Umgang mit dem Regelungsbestand, einschließlich der Frage der Bürokratielasten
- Rechtsbefolgungsgrad, Rechtsvollzug und Rechtsmittel
- Beziehungen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen sowie zwischen nationalen und EU-Verfahren

Die Teilnehmerländer sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich.

Der vollständige Text dieser Veröffentlichung ist verfügbar unter:
www.sourceoecd.org/governance/9789264085954

Kunden mit Online-Zugang zu allen OECD-Büchern sollten folgenden Link benutzen:
www.sourceoecd.org/9789264085954

SourceOECD ist die OECD-Online-Bibliothek für Bücher, periodisch erscheinende Publikationen und statistische Datenbanken.

Wegen weiterer Informationen bezüglich dieses prämierten Service und eines kostenlosen Probezugangs wenden Sie sich bitte an Ihre Informations- und Dokumentationsstelle oder schreiben Sie uns an **SourceOECD@oecd.org**.

Mit der finanziellen Unterstützung der Europäischen Union

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-08595-4
42 2010 17 5 P

9 789264 085954